

N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n° 3775),

PAR M. Gilles CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 23

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES**

**GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT
ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL**

FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

Rapporteur spécial : M. Thierry CARCENAC

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	9
CHAPITRE I : LE PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL	13
I.- LE BILAN DYNAMIQUE DU PROGRAMME 156 N'EST PAS EXEMPT DE PRÉOCCUPATIONS BUDGÉTAIRES ET SOCIALES	13
<i>a) La fin d'un processus de fusion</i>	13
<i>b) Les modalités de la création de la DGFIP et de ses structures</i>	13
<i>c) Des indicateurs de fusion en extinction</i>	16
<i>d) Tensions budgétaires pour la fin de l'exercice 2011</i>	16
<i>e) Des agents et des services en difficulté</i>	17
II.- LES MOYENS EN PERSONNEL : UNE PRÉOCCUPATION AUSSI POUR LA DIRECTION GÉNÉRALE	20
A.- LA COMPRESSION DU PLAFOND D'EMPLOIS SE PROLONGE	20
<i>a) Le plafond d'emplois du programme 156 diminue de plus 2 % en 2012 : la machine infernale s'accélère pour les agents des premiers grades.</i>	20
<i>b) La programmation pluriannuelle 2011-2013 du programme 156 : est-elle raisonnablement tenable ?</i>	22
<i>c) Quels postes peut-on supprimer? Reste-t-il des moyens pour conduire une réduction des effectifs non arbitraire ?</i>	24
B.- LA DEMANDE DE CRÉDITS DE TITRE 2 EST-ELLE SUFFISANTE ?	26
<i>a) La DGFIP pratique le non-remplacement de deux agents sur trois partant à la retraite.</i>	26
<i>b) Les crédits de personnel pour 2012 dépassent la barre des 7 milliards d'euros alors que l'ensemble « rémunérations » stagne à - 0,22 %.....</i>	27
<i>c) Les éléments de la rémunération d'activité 2012 : le solde du GVT continue de croître.....</i>	28
C.- LA PARTICIPATION À LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES MINISTÉRIELLE	30
<i>a) La lente diffusion de la prime de fonctions et de résultats (PFR)</i>	30
<i>b) L'intéressement collectif</i>	30
<i>c) Les efforts pour les travailleurs handicapés se concrétisent peu à peu</i>	31
<i>d) Les contractuels</i>	31
<i>e) Les chantiers de la gestion des ressources humaines.</i>	31
III.- LES CHANTIERS INFORMATIQUES	33
<i>a) Copernic : il y a encore à faire y compris sur les applications finalement conservées mais renouvelées.</i>	33
<i>b) Le progiciel Chorus : c'est encore difficile !</i>	35

c) <i>La dématérialisation des échanges entre la DGFIP et les collectivités s'accélère.</i>	36
d) <i>Sirhius : un projet qui avance mais un déploiement toujours lointain.</i>	37
IV.– LA LUTTE CONTRE LES PARADIS FISCAUX S'ÉRODE MAIS LES CONTRÔLEURS FISCAUX S'EMPARANT DES NOUVEAUX INSTRUMENTS	39
1.– À l'international et au niveau européen : des coups de buttoir contre la transparence fiscale	39
2.– Les contrôleurs fiscaux s'emparent des nouveaux instruments juridiques alors que l'administration fiscale revisite ses structures.	42
a) <i>Un métier à part entière reconnu par la création d'une direction au sein de la DGFIP. Rénovation du contrôle sur les dossiers à fort enjeu.</i>	42
b) <i>Pour un échange d'informations fiscales plus ambitieux.</i>	43
c) <i>La lutte contre les prix de transfert est considérée comme un axe prioritaire du contrôle fiscal.</i>	43
d) <i>Le contrôle dans les banlieues.</i>	44
e) <i>Le droit de communication</i>	45
f) <i>La procédure d'enquête fiscale judiciaire.</i>	45
3.– Les cibles du PAP relatives à la lutte contre la fraude fiscale se maintiennent et la DGFIP s'équipe de nouveaux outils internes.	46
V.– LA DEMANDE DE CRÉDITS DU PROGRAMME 156 POUR 2012 FRÔLE LE ZÉRO VOLUME EN EUROS COURANTS ET DIMINUE EN EUROS CONSTANTS.	49
A.– LES ACTIONS DE LA FILIÈRE FISCALITÉ	51
1.– La performance de la filière fiscalité : l'objectif est de stabiliser les résultats.	52
2.– Action 1 : <i>Fiscalité des grandes entreprises</i>	54
3.– Action 2 : <i>Fiscalité des PME</i>	55
a) <i>Toutes les fonctions supportent des réductions d'effectifs y compris le contrôle fiscal.</i>	55
b) <i>Les principales dépenses de fonctionnement sont informatiques.</i>	56
4.– Action 3 : <i>Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale</i>	58
a) <i>La Fiscalité des particuliers reste le vecteur principal de la réduction des effectifs du programme 156.</i>	58
b) <i>Mais après les charges de personnel, le budget de l'affranchissement continue de se distinguer.</i>	60
B.– LA FILIÈRE GESTION PUBLIQUE GÈRE LE SECTEUR PUBLIC LOCAL ET ASSURE LA GESTION FINANCIÈRE ET COMPTABLE DE L'ÉTAT	61
1.– Les objectifs de la filière gestion publique	61
a) <i>Objectif n° 6 : Assurer la qualité comptable : un nouvel indice sur échantillon qui anticipe une dégradation de la qualité comptable.</i>	62
b) <i>Objectif n° 7 : L'observation des délais de paiement des dépenses publiques se limite au traitement par les comptables publics.</i>	62
c) <i>Objectif n° 8 : Renouvellement du suivi de la qualité du service partenarial rendu au secteur public local.</i>	63

<i>d) Objectif n° 10 : Mettre en œuvre la politique immobilière de l'État : une gestion patrimoniale au sein de la DGFIP?</i>	63
2.– Action 5 : Gestion financière de l'État hors fiscalité – Chorus ne réduit pas les effectifs de la DGFIP.	63
3.– Action 7 : Gestion financière du secteur public local	67
4.– Action 8 : La Gestion des fonds déposés	70
C.– L'ACTION 06 : LES PREMIERS GAINS DE PRODUCTIVITÉ DE LA DISCRÈTE ET PERSERVÉRANTE REFORTE DE LA CHAÎNE DES RETRAITES.....	71
<i>a) Les crédits</i>	72
<i>b) Un indicateur unique appelé à être satisfait par la mise en place des comptes individuels de retraite</i>	73
D.– L'ACTION SOUTIEN CONCENTRE 83 % DES CRÉDITS HORS CHARGES DE PERSONNEL...	73
<i>a) Les ETPT de l'action Soutien sont diminués d'un tiers par un effort sur leur affectation</i>	73
<i>b) La sous-action Soutien Copernic se finance sans transparence par reports de crédits</i>	74
<i>c) La demande de crédits de fonctionnement de la sous-action Soutien autre que Copernic est diminuée d'environ 10 %</i>	75
<i>d) les crédits d'investissement de la sous-action Soutien autre que Copernic</i>	76
CHAPITRE II : LE PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	77
I.– LES PRÉOCCUPATIONS DES ACTEURS DU PROGRAMME 302 FIN 2011	78
1.– Précarité sur le bouclage budgétaire 2011 de la douane : une justification « en deçà » du premier euro connue et subie	78
<i>a) Un titre 2 de nouveau « tendu »</i>	78
<i>b) Les autres titres de dépenses</i>	79
2.– Une douane performante ou qui doit faire l'impossible ?	80
<i>a) L'encadrement endure tant bien que mal</i>	80
<i>b) Que signifiera être douanier en 2012 ?</i>	80
3.– Une réduction des effectifs désormais au « fil de l'eau »	81
II.– LE BUDGET DU PROGRAMME 302 DEMANDÉ POUR 2012	84
A.– LA DEMANDE DE CRÉDITS : MIEUX QUE LA TRAJECTOIRE GOUVERNEMENTALE DU ZÉRO VOLUME, Y COMPRIS POUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	84
<i>a) Les crédits de fonctionnement</i>	85
<i>b) Les crédits d'investissement</i>	86
<i>c) Les éléments de ressources budgétaires complémentaires</i>	87
B.– LES RESSOURCES HUMAINES S'AMENUISENT ALORS QUE LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES STAGNENT MALGRÉ LE GEL DU POINT D'INDICE.	89
1.– La justification au premier euro des dépenses de personnel	89
<i>a) Les charges de personnel stagnant : si les rémunérations d'activité amorcent une diminution, les contributions sociales gonflent</i>	89

<i>b) L'évolution des principaux déterminants de la masse salariale</i>	91
<i>c) Les éléments 2012 des rémunérations</i>	92
2.– La politique des ressources humaines : décloisonner les activités	93
<i>a) Quelques mots sur la rémunération au mérite</i>	93
<i>b) La gestion des ressources humaines doit être dynamique</i>	94
III.– LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES ET LA PROTECTION DE L'ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN	95
A.– UNE CONTRIBUTION IMPORTANTE EST IMPOSÉE AUX ÉQUIPES DE SURVEILLANCE : ELLE TOUCHE AUX EFFECTIFS ET AU PARC AÉRONAVAL	96
B.– LES RISQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES : UNE ADAPTATION À LA CYBERCRIMINALITÉ INTERNATIONALE ET UNE ACCENTUATION DE LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DU TABAC ..	99
1.– Contrefaçon et contrebande prolifèrent sur Internet et constituent un fléau international qui concerne également les produits pharmaceutiques	99
<i>a) La contrefaçon se répand sur le Net et circule dans les plis et colis</i>	99
<i>b) La DGDDI adapte ses méthodes de contrôle et communique sélectivement</i>	101
<i>c) Un double dispositif juridique</i>	102
2.– La lutte contre la cybercriminalité est confiée à la nouvelle génération des cyber douaniers	103
C.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE LIÉS À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES	104
<i>a) Les ambitions du plan d'action ministériel de lutte contre le trafic illégal de cigarettes pourraient-elles affecter les indicateurs de lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et la contrefaçon ?</i>	104
<i>b) La surveillance de l'espace maritime profite du levier que constitue le renouvellement partiel des parcs aérien et naval mais la disponibilité opérationnelle des unités de surveillance, sans levier, plafonne</i>	106
<i>c) Les exigences s'élèvent en matière d'efficacité des contrôles douaniers ciblés mais en délaissant le contrôle dissuasif</i>	107
IV.– LA FACILITATION DES ÉCHANGES DANS UN ENSEMBLE PROGRESSIVEMENT COMMUNAUTAIRE ET DÉMATÉRIALISÉ	110
A.– LA CURE D'AMAIGRISSEMENT DES EFFECTIFS ET DES RESSOURCES DE LA MISSION COMMERCIALE SE POURSUIT, FAVORISÉE PAR LA RÉDUCTION DES AIDES AUX BURALISTES	110
B.– LA MODERNISATION DU DÉDOUANEMENT NE SUFFIT PAS À LA RECONQUÊTE DU DÉDOUANEMENT MAIS Y CONTRIBUE	111
1.– Les services de la douane française auprès des entreprises	111
<i>a) La mission Grandes entreprises (MGE)</i>	113
<i>b) Les Pôles d'action économique se préoccupent des PME</i>	114
<i>c) L'obligation de déclaration à vocation sécuritaire est devenue obligatoire depuis 1^{er} janvier 2011 et le statut d'OEA continue à se répandre dans l'Union européenne</i>	114
2.– Les projets communautaires @-Customs sont repoussés au-delà de 2013 sans brider les avancées de Delt@ et de Gamm@	116

<i>a) L'application de dédouanement en ligne DELT@ prépare les échéances du programme @-Customs</i>	117
<i>b) L'informatisation communautaire du contrôle des produits soumis à accises – EMCS / GAMM@ – est entrée en vigueur</i> :	118
3.– Pour rendre efficace le dédouanement, les efforts portent désormais sur la dématérialisation des documents d'accompagnement et la mise en place d'un guichet unique national (GUN)	119
C.– L'APPUI AUX ENTREPRISES ET À CERTAINES FILIÈRES ÉCONOMIQUES	121
1.– Le NCVI facilite la dématérialisation d'une partie des documents de la filière vitivinicole	122
2.– Les mesures de soutien aux débitants de tabac sont en légère réduction.	122
<i>a) Le « contrat d'avenir » 2012-2016 pourrait être le dernier.</i>	123
<i>b) Les autres mesures de soutien financier de l'État aux débitants de tabac</i>	124
<i>c) Le dispositif de secours financier – une dépense d'intervention à caractère social</i>	125
V.– LE VOLET ADMINISTRATION FISCALE DU PROGRAMME 302 RÉAPPARAÎT	125
<i>a) L'action 7 Perception des droits et taxes, en l'état, reste épargnée par les restrictions budgétaires et des effectifs.</i>	125
<i>b) Un indicateur d'efficacité : la maîtrise des coûts de gestion de la douane sur ses recettes.</i>	130
<i>c) La nouveauté technologique et opérationnelle de la mise en place de la taxe poids lourds : un chantier environnemental sans budget pour la DGDDI.</i>	130
COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 4 NOVEMBRE 2011 À 15 HEURES	133
EXAMEN EN COMMISSION	165
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	167

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2011, 100 % des réponses relatives au programme 156 étaient parvenues au Rapporteur spécial, contre 96 % pour le programme 302.

SYNTHÈSE

I.– *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*

La demande de crédits du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* pour 2012 s'élève à **8,46 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 8,45 milliards en crédits de paiement (CP)**. Le montant des AE est identique au montant voté pour 2011 à 80 000 euros près et la demande de CP diminue de 0,5 %. En euros constants, sur la base d'une inflation de 1,7 %, cette demande de crédits diminue respectivement de 1,7 % et de 2,2 %. Le principe du « zéro volume » est respecté, celui du « zéro valeur » presque réalisé. **Toutefois, la question d'une estimation suffisante des demandes budgétaires en particulier sur les crédits de personnel (titre 2) se pose de nouveau.** En 2009 et 2010, les charges de personnel ont dû faire l'objet d'un abondement de crédits de dernière minute. Pour clôturer 2011, en dépit d'un strict suivi mensuel de la dépense et d'une augmentation du nombre de départs à la retraite, plusieurs indices laissent soupçonner le besoin d'une rallonge budgétaire. Or, la DGFIP ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour faire face.

(en millions d'euros)

Programme	Autorisations d'engagement LFI 2011	Autorisations d'engagement pour 2012	%	Crédits de paiements LFI 2011	Crédits de paiements pour 2012	%
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 464	8 464,08	0	8 450,67	8 446,35	-0,5

Les **crédits de personnel**, qui représentent 82,7 % de l'ensemble des crédits de ce programme, augmentent de 1,2 %. **Le plafond d'emplois du programme pour 2012 diminue de 2 % par rapport à 2011 et enregistre une réduction de 2 533 ETPT. L'effort demandé est encore plus important qu'en 2011 (- 2 372 ETPT).**

Ce programme contribue largement à la réduction des effectifs du budget général de l'État, à hauteur de 9 % alors qu'il ne mobilise que 6 % des effectifs totaux. Le taux de non remplacement atteint 66 % : un **départ sur 3 à la retraite** n'est pas remplacé. En 2012, les personnels de la catégorie C supportent à hauteur de 109,39 % cet effort alors que les effectifs de la catégorie A+ augmentent de 5,3 %. Depuis 2006, 13 587 postes ETPT ont été supprimés dont 14 445 ETPT pour la seule catégorie C. **Sur la même période, la catégorie A+ a crû de 54,7 % (+ 1 051 ETPT).** L'impact financier de la réduction des effectifs sur les crédits de personnel est absorbé par l'augmentation du taux de la cotisation employeur au CAS *Pensions*, le coût salarial de la création de la DGFIP et la rémunération de l'encadrement. Toutefois, mais avec le point d'indice de la fonction publique gelé depuis juillet 2010, la courbe des rémunérations d'activité s'infléchit imperceptiblement.

La demande de crédits de fonctionnement diminue de 5,6 % en AE et de 6 % en CP. Ces crédits de fonctionnement sont concentrés dans l'action *Soutien* qui enregistre des économies substantielles sur le montant 2012 des loyers budgétaires et sur les locations et charges associées. Il est difficile de parvenir à apprécier les dépenses de fonctionnement informatiques pour 2012, mais les besoins pour faire évoluer les applications support engendrées par la fusion augmentent.

Les **dépenses d'investissement** diminuent de 6 % en AE (160 millions d'euros) et de 6,3 % en CP (177,2 millions d'euros) ; elles ne représentent que 12,9 % de l'ensemble des crédits de paiement hors titre 2. Elles sont inscrites à hauteur de 95,5 % sur la seule action *Soutien*, au sein de laquelle les investissements immobiliers, liés à la poursuite de la mise en place des locaux de la DGFIP et au maintien de la qualité du parc, diminuent et sont coordonnés dans le cadre d'une programmation immobilière 2011-2013. Les investissements informatiques 2012 s'élèveraient à 43 millions d'euros en CP. Toutefois, le financement de quelques opérations informatiques, dont la poursuite du **programme Copernic**, par **reports** de crédits, manque de transparence.

La DGFIP est officiellement née avec la mise en œuvre de ses statuts et de ses règles de gestion au 1^{er} septembre dernier, mais l'événement est passé inaperçu. Le processus de fusion est achevé avec la mise en place d'un guichet fiscal unifié pour les particuliers, d'un guichet unique pour les entreprises et d'un interlocuteur fiscal unique pour les collectivités territoriales. La mise en place de nouveaux services structurants se poursuit (les centres de gestion des retraites par exemple). Il en est de même en matière d'harmonisation de procédures.

Mais les sources de gains de productivité s'épuisent. La réduction des effectifs cherche des niches en travaillant systématiquement à la dématérialisation des procédures, mais peine à gérer la suppression de 2 533 ETPT. D'autant que le déploiement du volet « dépenses de l'État » Chorus ne sera pas accompagné d'évolution d'effectif dans les toutes prochaines années ⁽¹⁾.

La charge de travail dans les services des impôts des entreprises (SIE) ou le sous dimensionnement des accueils dans les services des impôts des particuliers créent des tensions. La gestion des équipes a besoin de se démarquer des indicateurs et des tableaux de bord. L'attractivité de la LOLF doit être retrouvée par les responsables de BOP.

La **performance** de la filière fiscalité cherche à maintenir ses résultats, celle de la filière gestion publique, plus incertaine, précise ses bases et une fragile amélioration de l'efficience générale du programme apparaît. Enfin, une progression homéopathique des contrôles répressifs ne compense pas une dégradation du recouvrement.

Le Rapporteur spécial se convainc que la « sanctuarisation des effectifs du **contrôle fiscal** » signifie au mieux que cette mission subit plus modérément les suppressions d'emploi que d'autres activités. En ces périodes difficiles, le respect républicain du civisme fiscal devrait s'imposer et la fraude et l'évasion fiscales être traquées.

*

* *

(1) Réponse au questionnaire budgétaire.

II.- Facilitation et sécurisation des échanges

Pour 2012, la demande de crédits du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* s'établit à **1 596 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **1 608 millions d'euros** en crédits de paiement (CP). Elle varie de façon infinitésimale (respectivement - 0,56 % et + 0,08 %) au regard des crédits votés pour 2011, et enregistre en euros constants une diminution équivalente au montant de l'inflation. Les fonds de concours et attributions de produits rattachés au programme restent estimés à 4 millions d'euros.

Le programme 302 recouvre deux finalités : assurer un niveau de sécurité adéquat des produits échangés ou circulant sur le territoire et offrir aux acteurs économiques les meilleures conditions pour l'accomplissement de leurs formalités douanières. Depuis 2011, en accueillant l'ensemble des activités de la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI), il réintègre la finalité fiscale de la douane.

Action	Autorisations d'engagement LFI 2010	Autorisations d'engagement pour 2012	%	Crédits de paiements LFI 2010	Crédits de paiements pour 2012	%
Action n° 1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	438 722 742	446 318 685	+ 1,7	439 557 020	447 823 685	+ 1,9
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	170 202 097	165 946 927	- 2,5	173 833 457	173 357 933	- 0,3
Action n° 4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	241 515 993	244 067 694	+ 1,06	242 513 321	244 067 694	+ 0,6
Action n° 5 – <i>Fiscalité douanière, énergétique et environnementale</i>	414 005 947	401 848 542	- 2,9	413 982 020	401 848 542	- 2,9
Action n° 6 – Soutien des services opérationnels	284 338 758	279 678 601	- 1,6	208 636 541	283 448 601	+ 35,8
Action n° 7 – Perception des droits et taxes	56 870 165	582 135 909	+ 2,4	56 869 804	58 213 590	+ 2,4
Totaux	1 605 655 702	1 596 074 039	- 0,6	1 607 392 163	1 608 760 045	+ 0,08

Les **crédits de personnel**, figurant au titre 2, représentent 69 % des crédits du programme. Leur augmentation, limitée à 1,09 %, est imputable à la hausse du taux de la contribution au CAS *Pensions*, les rémunérations d'activité régressant légèrement du blocage du point d'indice depuis juillet 2010. Le programme ne mobiliserait plus en 2012 que 17 063 ETPT, accusant une perte de 372 unités ETPT, supérieure à celle de 2011. Le taux de non-remplacement des départs à la retraite atteint **61,83 %** des ETP et affecte désormais les missions de surveillance. 43,4 % des agents de la DGDDI appartiennent à la catégorie B.

Les **dépenses de fonctionnement**, soit 5 137,16 millions en CP, affichent une diminution de 2,4 %, ambitieuse par rapport à l'exécution constatée les années antérieures. Le poids des loyers budgétaires reste identique (13 % des dépenses de fonctionnement).

Les **investissements** se poursuivent, malgré certains ralentissements, ce qui se traduit par de moindres autorisations d'engagement (47,70 millions d'euros, c'est-à-dire - 8,9 % par rapport à 2011), alors que les crédits de paiement, parallèlement à l'avancement des projets, augmentent de 2,4 % (58,39 millions d'euros). Ils financeront la poursuite du renouvellement et de la modernisation du dispositif aéronaval (4,15 millions d'euros en AE et 17,6 millions en CP pour le seul parc aérien), la poursuite des investissements informatiques et des investissements immobiliers (environ 10,5 millions d'euros en CP chacun).

Les **dépenses d'intervention** qui supportent le 3^{ème} contrat d'avenir des buralistes 2012-2016 sont également en légère diminution.

S'agissant des **actions n° 1 et n° 3**, 85,3 % de leurs dépenses prévisionnelles sont destinées à la rémunération des 8 711 ETPT (soit 51 % des effectifs) affectés aux opérations de surveillance. **Pour la première fois en 2012, les équipes de surveillance de la DGDDI devront faire face à des réductions d'effectif importantes.** Ces équipes disposent de moyens de surveillance nouveaux (les scanners mobiles) et acquièrent des équipements de contrôle biométrique. Le parc automobile est en cours de rajeunissement mais le programme pluriannuel de renouvellement du parc aéronaval continue de s'étaler pour des raisons budgétaires.

Les **actions n° 4 et n° 5** ont engrangé les gains de productivité liés à la dématérialisation des opérations de dédouanement via l'application DELT@ et ont fortement contribué aux vagues de réduction des effectifs des années précédentes. En 2012, elles sont plus faiblement sollicitées, mais en absolu l'effort est important.

Après la généralisation de l'immatriculation européenne EORI, les deux amendements sûreté et sécurité ICS et ECS communautaire sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2011. L'intégration douanière communautaire se poursuit au rythme lent du programme informatique européen @CUSTOMS qui met en œuvre le code des douanes européen dématérialisé dans le cadre du plan « Douanes 2013 ». Les évolutions des versions informatiques françaises Delt@ et Gamm@ se poursuivent et accompagnent un vaste chantier de **dématérialisation des procédures du commerce extérieur.**

Les moyens de l'**action n° 6**, qui illustre l'activité fiscale de la douane, restent *a priori* inchangés mais aucun élément budgétaire n'est prévu pour financer la mise en place de la taxe poids lourds.

Les indicateurs du programme 302 sont pertinents mais certaines de leurs cibles approchent un plafond de réalisation qui risque de les saturer. Le Rapporteur spécial observe avec circonspection que les contrôles douaniers privilégient une approche budgétaire et répressive et que leur nombre se réduit.

Le commerce électronique et la cybercriminalité modifient progressivement la méthodologie d'intervention de la douane alors que l'évolution des péages transforme les modalités du contrôle routier. Enfin, le bilan de la réforme de la retenue douanière sur la constatation des infractions et la lutte contre la fraude ne peut encore être dressé.

CHAPITRE I : LE PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

I.- LE BILAN DYNAMIQUE DU PROGRAMME 156 N'EST PAS EXEMPT DE PRÉOCCUPATIONS BUDGÉTAIRES ET SOCIALES

La direction générale des Finances publiques (DGFIP) a été officiellement créée par le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008. Elle est née de la fusion de la direction générale des Impôts (DGI) et de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP). Son directeur général est assisté de trois directeurs, nommés en avril 2008, chargés respectivement de la fiscalité, de la gestion publique, du pilotage du réseau et de ses moyens. La fusion est officiellement achevée depuis le 1^{er} septembre 2011 avec l'entrée en vigueur des statuts et des règles de gestion de la DGFIP. Tous les agents sont désormais des agents de la DGFIP.

a) La fin d'un processus de fusion

La révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2007 a inscrit la mise en place de la DGFIP dans le volet des réformes de l'État permettant une amélioration concrète des services rendus aux citoyens et aux entreprises. Elle est toutefois indépendante du processus de réforme de l'administration territoriale de l'État.

La création de la DGFIP a été considérée par le Gouvernement comme une opération « emblématique » de la RGPP en raison d'une part de l'ampleur du regroupement opéré, d'autre part des objectifs définis et des résultats attendus. L'objectif *Réussir la fusion*, placé en tête des objectifs du programme 156, a perdu une grande partie de son intérêt.

Simultanément sont conduites des refontes d'applications informatiques structurantes autour de la comptabilité de l'État (Chorus), de la paye (Office national de Paye) en liaison avec les systèmes d'information des ressources humaines (SIRH SIRHIUS), de la refonte de la chaîne des retraites et des queues du programme Hélios. Ces applications sont encore en grande partie en développement et leur déploiement introduira de nouvelles évolutions.

b) Les modalités de la création de la DGFIP et de ses structures

La création par fusion de la DGFIP a été opérée par le haut, en constituant dès juin 2008 une administration centrale, ses équipes dirigeantes et ses filières d'activité. La généralisation de la fusion dans les services déconcentrés et le réseau a été conduite méthodiquement en procédant à des expérimentations sous observation. Fin 2008, huit directions locales unifiées avaient été mises en place. Parallèlement, l'option d'une harmonisation par le haut a été retenue en ce qui concerne le rapprochement des statuts et des rémunérations associées. Un corps des **administrateurs des finances publiques** a été constitué et les missions des

directions régionales et directions départementales des finances publiques définies alors que la mise en place des directions locales unifiées se poursuivait. Le processus s'est progressivement accéléré au cours de l'année 2009 et a encore été amplifié en 2010.

Les directions locales unifiées (départementales et régionales) sont en place depuis le printemps. 650 sur 700 services des impôts aux particuliers (SIP) ont été créés, des contraintes immobilières ralentissant les dernières ouvertures. L'interlocuteur fiscal unique pour les collectivités locales est opérationnel dans chaque département.

Les services des impôts des entreprises (SIE) assurent désormais le recouvrement de la cotisation foncière des entreprises, faisant ainsi office de guichet fiscal unifié pour ces dernières.

L'organisation de la DGFIP

L'organisation budgétaire de la DGFIP repose sur le niveau départemental et les BOP locaux correspondent aux directions départementales des finances publiques (DDFiP). Ils disposent d'un budget moyen de 66 millions d'euros dont 57 millions d'euros de titre 2.

Lorsque le chef de lieu du département est régional, la direction locale est une direction régionale des finances publiques (DRFiP). L'organisation type d'une direction régionale des finances publiques (DRFiP) ou d'une direction départementale (DDFiP) s'inspire de celle de la direction générale. Chaque direction régionale ou départementale comprend ainsi trois « pôles » et des « missions » relevant directement de l'administrateur général des finances publiques responsable de la direction :

- le pôle de la gestion fiscale assure l'ensemble des missions fiscales, y compris l'action en recouvrement ;

- le pôle de la gestion publique assure l'ensemble des opérations effectuées pour le compte de l'État et des collectivités locales et intègre le service de la fiscalité directe locale fusionné, ainsi que l'expertise et l'action économique et financière ;

- le pôle du pilotage et des ressources pour les missions de pilotage et de gestion des ressources.

L'administrateur général des Finances publiques, directeur régional ou départemental des Finances publiques est assisté de trois directeurs, responsables de pôle, et de chefs de mission. Dans les directions les plus importantes, chacun des trois responsables de pôle est assisté d'un directeur adjoint. Le commandement unifié de la direction fonctionne donc sur un mode collégial

À ces structures il faut ajouter un certain nombre d'unités comme les pôles de recouvrement spécialisés (PRS) de niveau départemental, les centres de services partagés (CSP) de niveau régional, les services facturiers, les centres de gestion des retraites (CGR), 9 directions des services informatiques (DISI) ayant une compétence nationale, etc. Des protocoles portant contrat de service sont parfois conclus pour définir les relations entre les différentes structures.

D'une manière générale, les métiers ayant été installés, les modes de fonctionnement et d'échanges au sein du réseau et de ses différents échelons sont en cours d'installation.

Une cartographie de la nouvelle organisation territoriale de la DGFIP ne serait pas inutile et le Rapporteur spécial s'interroge sur une évolution de celle-ci, tant en terme de commandement qu'en terme budgétaire.

Pour assurer la synergie et la cohérence de la gestion de l'ensemble, la DGFIP a repris de la direction générale des Impôts (DGI) l'institution des **délégués interrégionaux** chargés de l'animation du réseau au sein duquel ils représentent la direction générale.

À côté des structures, le second volet de la fusion concernait les statuts et les règles de gestion. Pour ces dernières, il s'agissait de ne nuire à aucun et conserver les droits acquis notamment en matière de mutation.

Comme l'a indiqué le directeur général de la DGFIP au Rapporteur spécial, **il s'agit maintenant de faire vivre la fusion** via la formation⁽¹⁾, l'ouverture de postes entre les deux filières, la mobilité, etc.

La DGFIP contribue :

– à la mise en place de la politique immobilière de l'État, bien que le Rapporteur spécial ait des difficultés à inclure le volet politique immobilière au sein du programme 156⁽²⁾ ;

– au développement de l'administration électronique (elle en a même été l'une des championnes) ;

– à la réforme de la gestion des retraites de l'État ;

– à la modernisation de la chaîne des dépenses avec les services facturiers ;

– à l'harmonisation des procédures de recouvrement ;

en promouvant le civisme fiscal⁽³⁾, en assurant la transparence des comptes publics⁽⁴⁾, en améliorant la qualité du service rendu aux usagers. La DGFIP comptant dans son organigramme la direction de la Législation fiscale (DLF), elle pourrait également présenter une contribution à la simplification du droit fiscal et à l'allègement des démarches administratives.

(1) La création de l'École nationale des finances publiques a été annoncée fin août 2010.

(2) Les principales fonctions du programme sont : 1) l'assiette, le recouvrement et le contrôle des recettes de l'État et des collectivités locales, 2) le paiement des dépenses publiques et 3) la tenue des comptes publics. Par ailleurs les services financés par ce programme (PAP page 33) mettent en œuvre d'autres programmes. La présence d'un objectif relatif à la politique immobilière reste perturbante.

(3) La DGDDI a créé un accès en mode consultation de son application Delt@ à la DGFIP (cf. infra).

(4) La LOLF a introduit la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes.

c) Des indicateurs de fusion en extinction

Respectant la recommandation de la Cour des comptes de créer un indicateur de grande réforme, le PAP 2009 du programme 156 avait intégré un objectif chargé de suivre l'état d'avancement de la fusion à l'horizon 2012.

Cet objectif était composé de trois indicateurs. Ne subsistent que l'indicateur relatif au déploiement du guichet fiscal unifié et celui relatif aux collectivités territoriales.

L'indicateur 1.2 mesure l'amélioration des services rendus aux collectivités territoriales au travers des délais de communication des bases simulées de cotisation foncière des entreprises et des bases prévisionnelles et allocations compensatrices en matière d'impôts locaux.

d) Tensions budgétaires pour la fin de l'exercice 2011

Au premier semestre 2011, 8 396,35 millions d'euros avaient été ouverts en CP à la DGFIP en tenant compte des reports et des fonds de concours mais également de la réserve de précaution, de la réserve fonds État exemplaire et d'un « surgel » au titre du financement des mesures en faveur de l'emploi.

La DGFIP a demandé le dégel de la totalité de ses réserves de précaution sur le titre 2 comme sur le hors titre 2. Elle annonce consommer la totalité des crédits reportés (103,8 millions d'euros en AE, 67,7 8 millions d'euros en CP) à l'exception de crédits dédiés au programme Copernic (cf. infra).

À la fin du 1^{er} semestre 2011, l'exécution constatée sur le titre 2 s'élevant à 3 639,2 millions d'euros, il est à craindre que malgré le dégel de la réserve de précaution, les 6 990,2 millions d'euros alloués pour l'année 2011 sur le titre 2 ne suffisent pas.

Trois raisons ont été présentées au Rapporteur spécial :

- la mise en place des statuts fusionnés au 1^{er} septembre 2011 ;
- une progression du GVT positif liée notamment à l'impact des « mesures Jacob » intervenues en 2006 en faveur des agents de catégorie C (passage au 7^{ème} échelon de l'échelle 6) ;
- une augmentation des prestations sociales liée principalement aux aménagements des conditions de remboursement domicile – travail (décret n° 2010-676 du 21 juin 2010).

Les départs à la retraite ont cependant été bien supérieurs aux prévisions (+ 765 départs sur une estimation à 4 006) dans le prolongement de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

Ces opérations ont été ouvertes et suivies dans l'application Chorus depuis le 1^{er} janvier 2011, mais, par exemple, le montant des dépenses de communication à la fin du 1^{er} semestre 2011 dans le réseau de la DGFIP n'a pas pu être indiqué au Rapporteur spécial **en raison de difficultés sur les restitutions.**

e) Des agents et des services en difficulté

Même pour les syndicats, **l'état d'esprit** du personnel de la DGFIP est assez difficile à appréhender, partagé qu'il semble être entre résignation, questions existentielles et perte de repères qui affectent des agents d'une fonction publique à la culture forte et déontologique. Au point que la perception de soi-même en tant qu'agent public attaché au service public républicain paraît troublée. Les interrogations oscillent au cœur d'une « trilogie du risque » dont les pointes sont le management, les restructurations, les emplois.

S'ensuit une réaction apparemment distante⁽¹⁾ vis-à-vis des journées d'actions organisées par les syndicats de la DGFIP. Mais que les journées de grève deviennent en gestion des « non dépenses » perturbent. Vont-ils subir le même sort que les fonctionnaires grecs ?

La **fusion** en principe achevée depuis l'entrée en vigueur des règles de gestion le 1^{er} septembre dernier est passée inaperçue. Y compris pour la direction générale de la DGFIP. Bien des agents perçoivent la fusion comme un effet de la réduction des effectifs, par conséquent comme un phénomène non abouti et qu'il faudra encore subir. Pire, avant la fusion, les réductions de poste étaient justifiées par les gains de productivité ; après la fusion les réductions de postes ne sont même plus motivées. L'harmonisation des statuts, des règles de gestion et des rémunérations semble avoir profité davantage à certains corps qu'à d'autres (notamment le corps des inspecteurs principaux) et avoir été « payée » par la catégorie C. À cela s'ajoute une image grand public de fonctionnaires privilégiés qui dérange car jugée injustifiée. Le 8^{ème} échelon de la catégorie C est une demande qui n'aboutit pas. Enfin d'une manière générale, les agents pensent que les réductions d'effectifs ont été menées sans véritable réflexion sur l'évolution des métiers ou des services (par exemple en matière patrimoniale et foncière).

La direction générale se concentrait sur l'émission en mode règles de gestion unifiées des fiches de paie de ce nouvel ensemble d'agents fusionnés et sur l'organisation des élections professionnelles aux comités techniques comme aux CAP

(1) Alors que le taux de participation moyen est modeste, **86,7 %** des agents de la DGFIP ont participé aux élections professionnelles du 20 octobre (83,85 % pour l'ensemble du ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. Pour le comité technique de réseau le SNUI obtient 32,96 % des voix suivi de la CGT : 29,13 % ; pour le comité technique ministériel, la CGT obtient 29,7 % et le SNUI 23 %.

Les **difficultés de l'accueil du public** dans les services des impôts des particuliers (SIP) comme dans les services des impôts aux entreprises (SIE), dénoncées dès la mise en place des premiers guichets, sont désormais prises très au sérieux par la direction générale. Beaucoup dénoncent une situation explosive dans les accueils. Des publics hétérogènes, en augmentation avec la crise sociale y sont drainés. Un nombre, insoupçonné par la direction générale, de personnes se rend au guichet pour des problèmes liés aux impôts sur le revenu, pour discuter de plans d'étalement des règlements, relatifs à la taxe d'habitation. Des problèmes de sous-dimensionnement des espaces d'accueil, d'affluence à la pause méridienne dans les zones urbaines alors que le service est sensé fermé accentuent les mouvements d'humeur et l'agressivité de certaines personnes. La présence simultanée d'une cinquantaine de personnes dans un même espace ne s'improvise pas.

Tous dénoncent l'absence de mesures préalables sur la nature et le nombre des demandes du public qui se déplacent auprès des centres des impôts, la méconnaissance des tâches des agents qui reçoivent du public et l'impréparation immobilière. La direction générale a elle-même été très étonnée des résultats des audits qu'elle a discrètement diligentées courant 2011 : sur une période infra annuelle et en ne tenant compte que des centres urbains, **plus de 15 millions de visites ont été décomptées !**

Les agents évoquent un **management** qui fonctionne à l'aide d'indicateurs et de tableaux de bord et qui n'assure plus le rôle de soutien technique dont ils éprouvent le besoin. Ils s'inquiètent d'un projet de maîtrise des risques métiers de niveau national et local au travers qui prendrait la forme d'un d'organigramme fonctionnel des responsabilités permettant de « localiser » des responsables en cas de dysfonctionnement. Or, l'approche fonction leur semble avoir été abandonnée par la valorisation de la polyvalence et de la mutualisation des tâches.

Certains représentants syndicaux ont conscience que la direction générale a une parfaite connaissance de l'état de la « boutique DGFIP », tant au niveau d'un épuisement des potentialités de réduction des effectifs qu'au regard des missions et des tâches à accomplir : « l'os de la DGFIP est attaqué », que de la situation des agents et des services. La direction générale s'est appropriée le mot d'ordre syndical « *2011 une année de respiration* » et a annoncé modérer les effets déformants d'un management par **indicateurs**. Elle souhaite d'ailleurs en diminuer le nombre pour ne retenir que des « indicateurs leviers ». La notion de GEM (groupe d'études métiers), mise en place à la suite du Document d'orientation stratégique, le DOS, est bien perçue si ce n'est qu'elle est entachée d'un défaut substantiel : être pratiqué pour trouver des gîtes de réduction d'effectifs et d'économies. **Tous les syndicats souhaitent un indicateur du bien être au travail et/ou du climat social.**

La direction générale aurait aussi conscience d'une **forte augmentation de la charge de travail** estimée globalement à 35 % mais qui pourrait être plus élevée dans certains services comme les SIE (avec notamment la réforme de la taxe professionnelle, version CVAE, IFRER, la bascule des remboursements TVA, etc.) et les services chargés des questions foncières (CDIF) suite à l'entreprise de révision des bases cadastrales, certes a priori ne concernant que des locaux professionnels dans cinq départements, mais qui devrait être généralisée avec la communication des conclusions de l'expérimentation. En quelques mots, **si les SIP sont au bord de l'explosion, les SIE seraient au bord de l'implosion.**

La question de l'**informatique** est également soulevée devant le montant considérable d'investissements financiers qui n'ont cependant toujours pas permis la modernisation d'applications fondamentales de gestion, la télédéclaration étant perçue comme une vitrine. Chorus est perçu comme un curseur mobile entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable et qui bouscule le principe fondateur de la stricte séparation de l'ordonnateur et du comptable.

En outre, ces applications laissent aux agents un sentiment de perte d'autonomie et de maîtrise professionnelle. Cette sensation semble partagée par les comptables utilisant Hélios qui n'ont plus le temps d'assurer des missions de conseil auprès des collectivités locales et qui, dépendant d'un paramétrage national, se sentent dépouillés de leur fonction et mission de contrôle. Voire de perdre la vision globale d'un plan comptable. Dans les services des impôts, la recherche informatique d'incohérences entre déclarations fiscales comme support des contrôles fiscaux n'est pas jugée totalement pertinente.

Plusieurs sujets ont été douloureusement ressentis par les agents : le bouclier fiscal, la révélation et l'ampleur de certaines fraudes fiscales, le sentiment que le bénéfice des gains de productivité aurait pu être investi dans des contrôles approfondis. Même si le contrôle fiscal est considéré comme ayant été « partiellement sanctuarisé » le niveau de recouvrement n'est pas à la hauteur des enjeux financiers. Les agents s'inquiètent également d'une évolution des IP vers l'audit, voire vers un traitement négocié des dossiers. L'expertise leur semble délaissée au profit du management et ils ne trouvent plus de soutien. Le **recouvrement** est une question qui n'a pas été suffisamment approfondie.

II.- LES MOYENS EN PERSONNEL : UNE PRÉOCCUPATION AUSSI POUR LA DIRECTION GÉNÉRALE

La DGFIP achève une opération délicate : la fusion de deux grandes directions administratives et les synergies sont à faire prendre. Le dialogue avec l'ensemble des personnels est important et en 2010 l'opération « **Document d'orientations stratégiques** » (DOS) a permis de fixer des caps à usage interne et de les élaborer dans une perspective fédératrice.

Les nombreux débats autour du DOS, très suivis, ont permis à la direction générale de la DGFIP une prise de conscience de l'état d'esprit des agents des finances publiques. Deux aspects ont particulièrement été saillants :

– la nécessité **d'atténuer le management et la gestion par indicateurs**. Si la tension générée sur les agents comme sur les responsables locaux a eu des effets jugés bénéfiques, tout comme les comparaisons entre structures, une **approche qualitative doit désormais être retrouvée** ;

– la nécessité d'apporter des **améliorations pratiques** dans l'utilisation par les agents des différentes **applications informatiques**.

Il est également ressorti que les fonctions patrimoniales devaient être examinées pour les faire évoluer.

Mais les objectifs restent un sujet de débat avec les syndicats car la direction est également chargée de conduire des réductions d'effectifs à missions constantes voire à charge de travail augmentée. Après la conduite de la fusion, comme à la DGDDI (cf. infra), l'exigence poussée de productivité pèse, alors que le fonctionnement se fait déjà à flux tendus tant au niveau des agents que des crédits. Il devient difficile de poursuivre l'opération de réduction des effectifs à ce rythme.

A.- LA COMPRESSION DU PLAFOND D'EMPLOIS SE PROLONGE

a) Le plafond d'emplois du programme 156 diminue de plus 2 % en 2012 : la machine infernale s'accélère pour les agents des premiers grades.

Depuis l'exercice 2006, la réduction du nombre des agents des Impôts et du Trésor public devenus DGFIP est impressionnante par sa régularité et par son volume : en huit ans environ 13 587 postes ETPT ⁽¹⁾ auront été supprimés. Pour l'année 2012, l'effort demandé est plus important que celui imposé en 2011 et porte sur -2 533 unités. Parallèlement, le nombre d'agents ETPT de la catégorie A+ aura augmenté de 54,7 % sur la même période.

(1) 13 587 environ compte tenu du transfert en 2011 de l'action 4 vers le programme 302.

En 2012, les réductions viseront les catégories B et C.

Même si la catégorie C représente encore le plus gros contingent d'agents, la configuration du personnel de la DGFIP a évolué. On compte 37 % d'agents de catégorie C, 35,7 % d'agents de catégorie B, 24,7 % d'agents A et 2,6 % d'agents A+.

La qualification générale du personnel de la DGFIP s'est élevée, les niveaux de compétences ont crû et l'on peut se demander pourquoi la hiérarchie nécessaire pour encadrer un personnel mieux qualifié et moins nombreux augmente ?

Toutefois, en 2010 et en 2011, dans le cadre du plan de qualification intercatégoriel annuel 2 235 promotions ont été prononcées (585 de B en A et 1 650 de C en B). Le plan de qualification pour la période 2012-2014 serait en cours de définition.

ÉVOLUTION DES ETPT DU PROGRAMME 156 PAR CATÉGORIE DEPUIS 2006

Catégorie d'emplois	Exécution 2006	Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	ETPT demandés pour 2011	ETPT demandés pour 2012
Catégorie A+	1 921	2 512	2 619	2 702	2 927	2 822	2 972
Catégorie A	28 311	27 772	27 677	27 716	27 871	28 363	28 693
Catégorie B	48 494	42 488	42 524	42 864	44 226	41 793	41 551
Catégorie C	57 759	55 202	52 772	50 021	45 819	45 806	43 035
Total	130 505	127 974	125 270	123 303	120 843	118 784	116 251

Les données ETPT 2010 ont été retraitées et tiennent effectivement compte du transfert de l'action 04 sur le programme 302. Soit 667 ETPT dont 249 ETPT C et 250 ETPT B.

MISE EN REGARD DES ETPT ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL DU PROGRAMME 156

(en millions d'euros)

	RAP 2007	RAP 2008	RAP 2009	RAP 2010	PLF 2011	PLF 2012
Dépenses de personnel	6 677,22	6 700,03	6 815,88	6 943,17	6 990,29	7 040,29
Rémunérations d'activités	nc	nc	nc	4 438,10	4 375,34	4 365,69
Cotisations et contributions sociales <i>dont contribution au CAS Pension</i>	nc	nc	nc	2 502,87	2 581,36	2 672,45
Prestations sociales et allocations diverses	nc	nc	nc	33,97	33,60	35,70
ETPT	127 974	125 270	123 303	120 843	118 784	116 251

Les rémunérations d'activité, qui représentent environ 62 % des charges de personnel, enregistrent en 2012 une baisse infime (- 0,22 %) à 4 366 millions d'euros. Les cotisations et contributions sociales, elles, s'élèvent en 2012 à 2 672 millions d'euros (+ 3,53 %).

Avec la suppression nette de 2 533 ETPT en 2012, la contribution du programme 156 à la réduction des postes inscrits dans le budget général de l'État pour 2012, passe à 9 %, alors qu'il représente 6 % de ses effectifs. De manière constante depuis 2006, son niveau de participation à la réduction des effectifs de l'État s'établissait à 6 %.

L'effet vertigineux de cette diminution incessante des effectifs est renforcé par la perspective annoncée de poursuivre cette démarche sur les trois années à venir afin de parvenir à une suppression de 100 000 postes sur la période 2011-2013. Des efforts seront encore exigés de la DGFIP, mais où pourra-t-elle le faire porter et aura-t-elle le temps d'enregistrer de nouveaux gains de productivité ?

b) *La programmation pluriannuelle 2011-2013 du programme 156 : est-elle raisonnablement tenable ?*

Le programme 156 est une composante essentielle en termes budgétaires et d'emplois de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* qui obéit aux règles définies dans la loi de programmation des finances publiques n° 2011-2013. Difficile toutefois d'en retrouver la trace budgétaire directe dans la présentation qui est faite au sein du PAP 2012. Hors contribution au CAS *Pensions*, la mission respecte ses plafonds pour 2012, en particulier la norme du zéro volume selon laquelle l'augmentation des crédits ne peut dépasser l'inflation, l'objectif d'une augmentation zéro valeur étant recherché autant que possible.

Comme il a été indiqué *supra* le programme opérationnel 156 tient une place à part dans la politique de réforme de l'État au point que la fusion de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique a constitué une réforme en soi, la création de la DGFIP, distincte des mesures attachées à la RGPP. Le suivi de cette réforme a son objectif propre « Réussir la fusion » placé en premier rang des objectifs depuis le PAP 2010 et plusieurs de ses indicateurs sont en voie d'extinction naturelle (ex : l'indicateur de mise en place des directions locales unifiées (DLU)).

La DGFIP reste associée à quelques démarches de la RGPP, notamment le développement de la dématérialisation des procédures et de l'administration électronique, la mise en place d'une structure permanente de réingénierie des processus et l'harmonisation des procédures de recouvrement.

Elle est encore intéressée par deux objectifs de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, l'un relatif au déploiement du guichet fiscal unifié, l'autre relatif à la progression du mode de rémunération à la performance des agents de la fonction publique, mode de rémunération perçu comme voie essentielle de la gestion des ressources humaines, en particulier pour responsabiliser les agents et développer une culture de résultat !

Le Rapporteur spécial s'interroge : la fusion et la création de la DGFIP pouvant être considérée comme achevée, quels sont les appuis du schéma d'emplois de la DGFIP pour poursuivre une réduction d'ETPT en 2012 supérieure aux efforts déployés les années précédentes ? Certes, tous les développements informatiques Copernic ne sont pas menés à bien à ce jour et des gains de productivité pourront être trouvés lorsque la réforme des pensions, la gestion des payes, les centres de services partagés et les services facturiers seront mis en place, mais ces gisements de postes sont à venir et constitueront des niches ne permettant qu'un niveau de réduction « résiduel » comparé à la cadence de ces dernières années. Comme il a été déclaré au Rapporteur général, désormais « *On attaque l'os !* ».

C'est dans une réponse au questionnaire de son collègue, M. Pierre-Alain Muet, Rapporteur spécial du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* que le Rapporteur spécial a trouvé des informations relatives à la programmation pluriannuelle des effectifs :

« Sur la période 2010-2013, la programmation pluriannuelle des effectifs prévoit une diminution de 6,3 % des effectifs des ministères économique et financier.

La baisse atteindra 9 % pour le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (MEFI). La diminution représentera 6 % des effectifs pour le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État (MBCPRE). »

MBCPRE par programme, en ETPT

Programme	Effectifs en ETPT			
	2010	2011	2012	2013*
Programme 156	121 823	118 784	116 251	113 834
Programme 218	5 238	5 108	5 026	4 944
Programme 221	1 096	1 139	1 155	1 154
Programme 302	17 129	17 435	17 063	16 692
Total	145 286	142 466	139 495	136 624

* hors transferts

»

Pour le programme 156, après 2 533 postes ETPT supprimés en 2012, 2 417 postes ETPT devraient suivre.

c) *Quels postes peut-on supprimer? Reste-t-il des moyens pour conduire une réduction des effectifs non arbitraire ?*

Le Rapporteur spécial dans son questionnaire budgétaire pour 2012 s'est inquiété de la définition des axes d'arbitrage mis en œuvre pour mener la poursuite de la réduction des effectifs, les gains de productivité liés à la dématérialisation des procédures, au déploiement d'applications informatiques structurantes, aux évolutions organisationnelles commençant à s'épuiser.

Il lui a ainsi été répondu que : « **Les travaux préparatoires à la déclinaison du volet emplois du PLF 2012 n'étant pas encore totalement achevés, il n'est pas à ce stade possible d'indiquer précisément les métiers qui seront le plus impactés par les suppressions d'emplois en 2102** » !

- Les groupes d'expression métiers GEM

La DGFIP pratique la **réingénierie des processus** ⁽¹⁾, notamment la voie des GEM, Groupes d'Expression Métiers, mis en place pour favoriser l'expression professionnelle des agents à l'issue du chantier du DOS, et inspirée de méthodes pratiquées par les entreprises. Au sein de ceux-ci, les agents peuvent suggérer des améliorations pour remédier aux difficultés, obstacles, etc. qu'ils rencontrent dans l'accomplissement de leurs tâches. Ce sont donc des outils contribuant à simplifier et à alléger les méthodes associant les agents sur des questions d'organisations métiers (et notamment l'ergonomie des applications informatiques).

La réingénierie des processus est directement traitée avec les bureaux métiers de l'administration centrale.

Le Rapporteur spécial constate que cette **pratique est professionnalisée** et constitue une mission auprès du directeur général pilotée par un réseau national de 57 référents, tous formés à la méthode, issus des équipes des Délégués du Directeur Général et des directions territoriales. Les principaux sujets de réingénierie sont : la gestion des réclamations, la gestion du recouvrement des amendes, la confection des comptes de gestion dans le secteur public local, la formation professionnelle continue, la gestion des personnes hébergées, la gestion du timbre et la gestion des chèques.

- GPEEC ?

Le rapport d'enquête de la Cour des comptes sur « *Les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État* », publié en octobre 2011 a confirmé toutes ses intuitions démontrant que la stabilisation **en valeur** des dépenses de personnel (rémunérations et primes) allait être très difficile à réaliser.

(1) Elle distingue même une « réingénierie méthode » d'une « réingénierie métier ».

Le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique ⁽¹⁾ déplore **le retard pris dans l'organisation des processus de gestion des ressources humaine de l'État.**

Il note également, comme l'a constaté le Rapporteur spécial, que « les ministères conservant une certaine marge de manœuvre », « *ils en profitent pour choisir de préférence des nouveaux fonctionnaires plus qualifiés, notamment des agents de catégorie A, afin de mieux s'adapter semble-t-il, aux efforts qui leur sont demandés.* ».

Outre l'impact budgétaire de cette nouvelle répartition, en particulier sur le poids du glissement vieillesse technicité (GVT), la MEC a pu constater que : « ***des interrogations et des doutes s'expriment et persistent sur la méthode suivie : quelle est la réalité de la concertation avec les différents niveaux de l'administration et avec les responsables locaux des territoires touchés par les réformes ? Les conséquences ont-elles véritablement et correctement été évaluées ? Quels ont été les outils méthodologiques utilisés ? Ont-ils aidé à faire des choix pertinents ?*** »

La MEC a ainsi évoqué les difficultés sectorielles et territoriales générées par certaines suppressions d'emplois, leurs conséquences n'ayant pas été prises en compte sur le plan managérial et sur le plan opérationnel et de citer en exemple la question des « guichets ou actions sur le terrain ». La MEC reprend les constatations du Centre d'analyse stratégique relatives aux **tensions géographiques** ⁽²⁾ qui, en évoquant les administrations financières, pourraient remettre en cause l'égalité d'accès aux services publics dans les différents points du territoire.

Ainsi pour la MEC « ***il importe de dimensionner les moyens à hauteur des besoins, de programmer leurs évolutions et de suivre leur mobilisation, en tenant compte par ailleurs de l'inégale capacité des viviers.*** »

On parle de pilotage général de la masse salariale, de conférence annuelle de gestion prévisionnelle des ressources humaines, d'efforts de rapprochement des corps voire de mobilité interministérielle, etc.

Pour ce qui concerne directement la DGFIP, celle-ci a participé aux travaux de réduction du nombre des corps en dépit des contraintes liées à la fusion et à la simplification du répertoire métiers.

Elle s'est également engagée dans une analyse des besoins en effectifs et en compétence (GPEEC) et s'investit dans une **démarche métiers**. Mais l'analyse des besoins suppose des connaissances prospectives sur les évolutions des différents métiers.

(1) Rapport d'information n° 3979 du 12 octobre 2011, Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique – Assemblée nationale.

(2) Pour la DGFIP, la question de la répartition géographique semble se poser sur différents métiers, notamment le contrôle fiscal.

Malheureusement, le schéma d'emplois pour 2012 (- 2 533 ETPT) du programme 156 n'est pas connu et le Rapporteur spécial ignore sur quelles conclusions il se fonde.

Toutefois la poursuite de la dématérialisation sera le fondement des reprises d'emploi dans la filière fiscale (fiscalité des particuliers), dans les trésoreries en charge de la gestion publique locale grâce à la dématérialisation du paiement des produits locaux et à l'achèvement du déploiement de l'application Hélios.

Mais, il a été indiqué au Rapporteur spécial, par exemple, que la cartographie des structures et des postes de comptables liée au déploiement de Chorus n'avait pas vocation à évoluer en 2012.

B.- LA DEMANDE DE CRÉDITS DE TITRE 2 EST-ELLE SUFFISANTE ?

*a) La DGFIP pratique le non-remplacement de **deux** agents sur **trois** partant à la retraite.*

Après une fin d'exécution difficile des lignes de dépenses de titre 2 en 2009 puis en 2010 (qui a encore affiché une consommation de 89 millions d'euros supérieure aux prévisions), les tensions actuelles sur le budget 2011 du titre 2 en cours d'exécution, le Rapporteur spécial est sans élément pour porter un avis sur la prévision des charges de personnel à fin 2012. Compte tenu de l'ampleur de la réduction des effectifs programmée, de la stabilisation en valeur des éléments constitutifs des rémunérations, à défaut d'assurer que le budget prévu est tenable, le Rapporteur spécial anticipe des modalités de gestion sous la plus grande vigilance, aucune marge de sécurité n'étant prévue. Son inquiétude porte également sur la soutenabilité sociale et politique du maintien du gel du point d'indice.

- Les entrées/sorties en ETP

Avertissement : si le plafond d'emploi est présenté en ETPT, les sorties et entrées sont approchées en ETP.

Les sorties en 2012 concerneraient 6 666 ETP, contre 6 721 ETP en 2011. Dans cet ensemble, les départs à la retraite sont estimés pour 2012 à 3 700 **ETP** composés à plus de 79 % d'agents C et B. Ce mouvement de départ en retraite est moins important que celui prévu en 2011 qui en comptait 4 006 prévus (pour 4 771 réalisés).

Le nombre des « autres départs définitifs » est à peu près identique à celui de 2011 (328 contre 333 ETP) ; les « autres départs », un peu plus importants, concerneraient 2 638 ETP.

En 2012, les transferts de personnel sont limités et le solde négatif est de - 3 ETPT. Un mouvement de transferts entrants de 288 ETPT avait été enregistré en 2011 lié au déploiement de l'application dépenses de l'État, Chorus, et à la mise en place des centres de services partagés (CSP).

Le nombre des entrées est estimé à 4 228 ETP dont 2 264 ETP associés à un recrutement par voie de concours ou initial.

Le solde prévisionnel entrées/sorties qui constitue le schéma d'emplois du programme pour 2012, s'élève à - 2 438 ETP.

Bien qu'il soit toujours délicat d'appréhender les conversions d'ETP en ETPT, en rapprochant les 3 700 départs ETP à la retraite du solde du schéma d'emploi de - 2 438 %, le **taux de non-remplacement des départs à la retraite en ETP atteint 65,89 %** (contre 66,57 % en 2011).

Comme d'autres rapporteurs spéciaux de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, le Rapporteur spécial constate que les coûts moyens ⁽¹⁾ du programme 302 pour 2012, parmi les plus hauts de la fonction publique, continuent à augmenter :

(en euros)

Catégorie d'emplois	Coûts moyens 2011	Coûts moyens 2012
Catégorie A+	103 390	108 895
Catégorie A	54 053	54 744
Catégorie B	38 675	39 023
Catégorie C	30 702	31 750

L'augmentation la plus importante des coûts moyens concernerait la catégorie A+ (5 %) mais il semble au Rapporteur spécial, après vérification dans le RAP de l'exercice 2010, que ces coûts moyens étaient presque atteints en 2010.

b) Les crédits de personnel pour 2012 dépassent la barre des 7 milliards d'euros alors que l'ensemble « rémunérations » stagne à - 0,22 %

La demande de crédits pour financer les charges de personnel dépasse en 2012 la barre des 7 milliards d'euros. Les effets de la poursuite de l'augmentation du taux de contributions au CAS Pensions (+ 3,2 points sur les pensions des personnels civil) sont déterminants et font gonfler l'enveloppe destinée aux cotisations sociales et employeur qui est provisionnée à hauteur de 2,120 milliards d'euros.

(1) Ces coûts comprennent les rémunérations indiciaires, indemnitaires et les cotisations sociales comprises hors contribution au CAS Pensions.

L'impact de l'augmentation du taux n'est pas absorbé en totalité par la réduction programmée des effectifs. Celle-ci se traduit toutefois dans la quasi-stabilité des rémunérations d'activité (tendance à la baisse de – 0,22 %).

Effectivement, **le point fonction publique reste à 55,5635 euros, sans modification depuis le 1^{er} juillet 2010**. Aucune enveloppe n'est provisionnée dans la perspective d'une augmentation possible de ce point.

En dépit de cette « modération » salariale, hors contribution au CAS *Pensions*, les rémunérations en fonction des catégories d'agents évoluent ⁽¹⁾.

COÛTS ENTRÉE/SORTIE 2010 ET 2011

(en euros)

Catégorie d'emplois	Coût d'entrée 2010 Réalisé	Coût d'entrée 2011	Coût d'entrée 2012	Coût de Sortie 2010 Réalisé	Coût de Sortie 2011	Coût de Sortie 2012
Catégorie A+	103 275	102 104	103 460	110 856	105 611	109 759
Catégorie A	39 719	39 040	41 703	60 169	55 094	58 684
Catégorie B	33 008	33 590	32 929	39 649	41 592	39 960
Catégorie C	28 641	29 452	28 790	32 381 ⁽²⁾	33 567	32 199

La présence d'un nombre plus important d'agents de catégorie A+ en 2010 avait été justifiée par la redistribution d'agents de l'ex Trésor Public de la catégorie A à la catégorie A+. Comme en 2011, l'augmentation de plus de 5 % des cadres A+, malgré le contexte de réduction, n'est pas justifiée ⁽³⁾.

Au regard du RAP de l'exercice 2010, les coûts moyens d'entrée et de sortie estimés pour 2012 sont peut-être périmés, ce qui signifie que les crédits relatifs aux charges de personnel soient dotés au minimum d'une marge de manœuvre.

c) Les éléments de la rémunération d'activité 2012 : le solde du GVT continue de croître.

Pour l'estimation des dépenses de personnel pour 2012, ont été pris en compte les effets des éléments structurels suivants.

- Les éléments salariaux statutaires

– La notion de socle d'exécution 2011, dont les montants sont difficilement appréciables par le Rapporteur spécial, semble avoir été établie avec une révision à la hausse du coût global du poste rémunérations 2011. Cette correction semble confirmer le besoin de crédits de titre 2 pour achever l'exercice 2011.

(1) On observera la diminution du coût de sortie des agents de la catégorie A.

(2) Seul ce coût catégorie C avait été inférieur aux prévisions.

(3) Dernière minute : il s'agirait d'une évolution de la convention de ventilation d'une petite fraction de cadres entre le A et le A+ à la suite des opérations de reclassement.

– La mise en œuvre du dispositif de garantie du pouvoir d'achat ⁽¹⁾ (GIPA) est estimée à 1,4 million d'euro contre 3,6 millions d'euros en 2011. Le besoin financier lié à cette mesure qui s'élevait encore à 4,6 millions d'euros en 2010 diminue avec la réduction des agents de catégorie C mais cette provision n'est-elle pas trop peu dotée, le point fonction publique étant gelé ? Le rapporteur spécial a constaté la présence dans le PAP de l'évocation d'un échelon spécial contingenté au profit de la catégorie C au 1^{er} janvier 2012.

- Le GVT

Le solde **glissement vieillesse technicité** (GVT) pour 2012 au sein de la DGFIP, **positif à 35,1 millions d'euros**, est sensiblement plus élevé que celui de 2011 estimé à 24,14 millions d'euros. Le GVT négatif 2012 lié aux sorties se tasse. L'harmonisation des rémunérations par le haut et la nouvelle répartition des effectifs expliquent le phénomène d'une croissance du GVT positif.

- Les éléments salariaux catégoriels

– Une enveloppe de 55,7 millions d'euros a été prévue au titre de l'augmentation des mesures catégorielles pour 2012. Elle diminue globalement, seul le poste des mesures statutaires liées à la fusion augmente. Dans l'absolu il n'y a plus de plan de requalification, mais des effets de la fusion sur les grilles et avancement de grade.

– Comme pour 2011, le rachat des jours sur compte épargne temps (CET) est provisionné dans le projet de budget à hauteur de 3,25 millions d'euros.

- Les contributions et cotisations employeurs

Comme cela a été mentionné *supra* les taux de la contribution employeur au CAS *Pensions* ont été fortement révisés à la hausse. Il en est de même, mais dans une moindre mesure, du taux de cotisation employeur au Fonds national d'aide au Logement (FNAL) qui est porté à 0,5 %.

– Le taux de cotisation employeur à la Caisse nationale d'allocations familiales reste inchangé (5,4 %) ;

– La contribution au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) pour 2012 est estimée à 1,2 million d'euros.

- Les prestations sociales

Les différentes prestations sociales sont valorisées à 35,7 millions d'euros. Elles comprennent notamment le remboursement transport domicile/travail qui est provisionné à hauteur de 11,4 millions d'euros (contre 9 millions d'euros en 2011) et le financement des congés de longue durée. L'action sociale est assurée par le Secrétariat général des ministères de l'Économie et du Budget.

(1) Prorogée en 2012 par décret n° 2011-474 du 28 avril 2011 ; sous réserve de la détermination des modalités de son calcul.

C.– LA PARTICIPATION À LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES MINISTÉRIELLE

D'une manière générale, le secrétariat général des ministères économique et financier pilote et donne l'impulsion des politiques de ressources humaines déclinées dans les administrations de celle-ci.

a) La lente diffusion de la prime de fonctions et de résultats (PFR)

Le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 a instauré le dispositif cadre de la prime de fonction et de résultat (PFR) appelée à remplacer, « purement et simplement » tous les textes et pratiques préexistants en matière d'indemnité. La PFR devait appliquer à tous les attachés de la fonction publique d'État au plus tard le 1^{er} janvier 2012. L'intégration des administrateurs civils des ministères de l'Économie et du Budget et les agents assumant des emplois de direction en administration centrale et déconcentrée est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010. À la DGFIP, depuis 2010, en administration centrale 72 personnes ont perçu cette PFR. En 2012 à 173 agents devraient en bénéficier ⁽¹⁾.

Le dispositif de la PFR a été présenté par le Gouvernement comme un moyen de mettre fin au « maquis » de primes diverses, de faciliter la mobilité des agents et de mieux équilibrer l'ancienneté et la valeur professionnelle d'un agent.

Sa mise en place pousserait à l'organisation de **parcours professionnels** raisonnés ainsi qu'à la mise en œuvre et maîtrise de la **procédure d'évaluation des agents**.

On rappellera qu'à la suite des discussions salariales de l'été 2010, le Gouvernement s'est engagé sur la période 2011-2013 à l'extension de la PFR y compris pour les catégories C.

b) L'intéressement collectif

Le Gouvernement s'est interrogé en 2009 sur une généralisation de l'intéressement collectif dans l'ensemble de la fonction publique et avait consulté M. Michel Diefenbacher, membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il a proposé l'attribution d'une prime moyenne annuelle de 300 euros par agent, éventuellement réservée à quelques services.

La loi du 5 juillet 2009 relative à la modernisation du dialogue social a ouvert la possibilité de d'instaurer un dispositif d'intéressement collectif dans chaque fonction publique.

À la DGFIP, depuis le comité technique paritaire ministériel du 7 juillet 2005, un dispositif d'intéressement s'applique en fonction des résultats obtenus sur un nombre d'objectifs fixés dans le cadre des contrats pluriannuels de

(1) La PFR ne fait pas l'objet d'une provision budgétaire spécifique car son financement est assuré par le redéploiement des sommes consacrées au paiement primes et indemnités éteintes par ce processus.

performance (CPP) après validation par l'Inspection générale des finances. Une somme variant de 0 à 150 euros est allouée à chaque agent en fonction du nombre d'objectifs atteints. Depuis 2007, sans CPP, les 12 indicateurs ayant été satisfaits, une somme de 150 euros brut est versée à ce titre aux agents.

c) Les efforts pour les travailleurs handicapés se concrétisent peu à peu

Dans son rapport public annuel 2008 (observations des juridictions financières), la Cour des comptes commentait la mise en place du Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Elle constatait que l'État, loin d'être exemplaire, « *affiche un retard sensible par rapport au secteur privé* ». Les efforts de la DGFIP progressent : le taux de la DGFIP a atteint 5,12% contre 4,99 % en 2010.

En 2010, le montant versé au FIPHFP diminue. Depuis 2010, il a diminué d'un million d'euros pour se fixer à 9,1 millions d'euros.

d) Les contractuels

Les contractuels sont comptabilisés dans le schéma d'emplois du programme.

Au sein de la DGFIP, en 2011, on comptait 286 contractuels dont 164 assimilés à des cadres A et A+. Seuls 28 contrats ont une durée inférieure à un an et plus de 54 % d'entre eux ont une durée entre un et 6 ans.

Le service des retraites de l'État (SRE) recourt à des 7 agents contractuels pour des postes de longue durée dans les catégories A et A+. Il fait ponctuellement appel à une quarantaine de contractuels (période de 2 à 4 mois pour gérer la campagne d'information du droit à l'information retraite). Cela correspond à une équivalence d'environ 10 ETPT ;

Le service France Domaine aura disposé en 2011 d'une dizaine de contractuels cadres.

Six postes contractuels devraient faire l'objet d'une titularisation.

e) Les chantiers de la gestion des ressources humaines.

Par ailleurs sous l'égide du secrétariat général des ministères de l'Économie et du Budget, la DGFIP travaille à différents chantiers relatifs à la gestion des ressources humaines. On peut citer :

- les examens professionnels, notamment pour la catégorie B ;
- la rénovation de la formation professionnelle avec la mise en place de parcours professionnel individualisé et la professionnalisation des formations au sein de la nouvelle école des finances publiques, créée en septembre 2010, des centres interrégionaux et de leurs antennes régionales ;

– la promotion de la diversité et de l'égalité des chances déclinée sous différents angles : les classes préparatoires intégrées, les recrutements par la voie du PACTE, l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes et l'insertion des travailleurs handicapés ;

– l'expérimentation de l'entretien professionnel pour l'appréciation de la valeur professionnelle des agents (sans établissement de note chiffrée).

La DGFIP est également très engagée dans l'élaboration du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP). Ce document est préparé avec la participation des agents et vise à établir un programme de prévention qui sera soumis au Comité d'Hygiène et de Sécurité (CHS).

Enfin, la DGFIP participe en tant que maître d'ouvrage et maître d'œuvre transverse à la construction et au déploiement du projet SIRHUIS, système d'information des ressources humaines qui sera relié aux applications de l'Opérateur National de Paye (ONP).

III.– LES CHANTIERS INFORMATIQUES

La réorganisation des services informatiques de la DGFIP a été amorcée au début de l'année 2010, une instance de gouvernance informatique unique ayant été constituée. Un comité stratégique informatique (COSTRAT) chargé de gérer les nouveaux programmes et les budgets a été formé. Il est nourri par un comité des demandes nouvelles (CODEN) appelé à analyser et valider tout projet de plus de 100 000 euros.

Le choix d'un pilotage informatique unifié des centres informatiques a été retenu par le DOS ainsi que l'harmonisation des systèmes d'assistance des utilisateurs. En administration centrale, sous la direction d'une chef de service informatique sont placées les différentes structures de gouvernance et de pilotage informatiques.

Dans le réseau, après une expérimentation 2010/2011, il a été choisi d'une part de fusionner les services informatiques des ex DGI et ex DGCP et d'autre part de constituer neuf directions des services informatiques (DISI) constitués en services à compétence nationale (SCN). Ces DISI disposent d'un siège qui assure des fonctions support et d'établissements de services informatiques (ESI) qui assurent les missions informatiques opérationnelles. Les agents (informaticiens et administratifs) chargés de l'assistance informatique de proximité des DDFiP et DRFiP, seront rattachés progressivement à la sphère informatique et intégreront les Cellules Informatiques Départementales (CID) nouvellement créées au sein des ESI.

Le schéma directeur informatique de la DGFIP a été finalisé et défini pour le moyen terme. Après une élaboration préparée par différents chantiers opérationnels, il a été analysé au sein de GEM composés d'acteurs de la sphère informatique. Il est en cours de présentation aux organisations syndicales. L'objectif est de donner de la visibilité aux agents sur le fonctionnement et les orientations du SI de la DGFIP.

En juin 2011, la DGFIP comptait 4 220 agents titulaires informaticiens.

a) Copernic : il y a encore à faire y compris sur les applications finalement conservées mais rénovées.

Bien que quelques travaux fondamentaux soient encore en cours de réalisation, le chantier informatique Copernic, lancé en 2001, n'est plus sous les feux des projecteurs. Les modules les plus emblématiques (TéléIR, TéléTVA, portail fiscal, etc.) sont devenus familiers et font parfois déjà l'objet de rénovation/évolution (par exemple EFI-TVA). Les bases de données et l'application de gestion des populations des professionnels (GESPRO et BDRP) ont été livrées mais sont encore à la moitié du chemin et GESPRO devrait véritablement fonctionner dans les SIE dans 2 ou 3 ans. Le nouvel outil d'aide au contrôle fiscal des professionnels (SIRIUS PRO), après avoir été expérimenté, sera déployé en 2012.

Le projet relatif à la refonte des systèmes de paiement, RSP, a abandonné une partie de ses ambitions en se concentrant sur les recouvrements forcés des impôts sur rôle et auto-liquidés. Une première version est en cours de développement et sera expérimentée à fin 2012. Ces retards obligent à maintenir des applications anciennes (MEDOC et REC/MEN par exemple). L'application MEDOC sera conservée et renouvelée pour devenir l'outil unique de tenue de la comptabilité pour tous les postes faisant du recouvrement fiscal.

Les évolutions des procédures de conduite de projet, accompagnées d'un reengineering en profondeur des métiers et des fonctions et les nouvelles habitudes adoptées par les entreprises (télépaiement et dématérialisation des échanges de données) laissent entrevoir d'autres voies pour traiter dans l'avenir le recouvrement spontané (impôts auto-liquidés) et le recours gracieux.

Le budget du programme Copernic est officiellement maintenu à 911,5 millions d'euros et au 30/12/2010 le montant total des AE consommées s'élevait à 863,6 millions d'euros. Les AE encore disponibles financeront la poursuite des projets RSP, SIRIUS PRO, GESPRO, télé procédures PRO, MAJIC (application du secteur foncier).

Le solde d'AE devrait permettre la conduite de nouveaux projets suivants :

– un service d'évaluation des biens immobiliers PATRIM Usagers qui va fournir une aide à l'estimation des biens et faciliter les obligations fiscales en matière d'ISF ou de successions.

– l'outil maître de la fiscalité des particuliers ILIAD devrait être revisité (scannérisation des déclarations d'impôts – SIP zéro papier).

– une unification dès 2012/2013, du poste de l'agent du Service des Impôts des Entreprises par la reprise progressive des processus métiers encore portés par les applications de gestion existantes, tels que la relance des revenus professionnels dans BDRP ou la relance TVA dans MEDOC ;

– la réalisation du module topo administratif du Référentiel de Structures Uniques de la DGFIP (Topad2-ARTEMIS).

Enfin, la DGFIP annonce qu'à compter de 2012, le solde des marges budgétaires pourrait être affecté à la conduite de nouveaux projets tel que RSP recouvrement amiable.

Enfin l'assistance à la maîtrise d'œuvre sur les seuls projets de RSP forcé et PATRIM Usagers est estimée pour 2011 à 11,5 millions d'euros. L'assistance externe à la maîtrise d'ouvrage et en matière de recette est limitée et ne consommerait qu'1,4 million d'euros en AE.

Malgré des controverses tenaces auxquelles ont participé le Rapporteur spécial et la Cour des comptes, le budget initial du programme Copernic est officiellement maintenu à 911,5 millions d'euros. Mais le périmètre de ses interventions a évolué notamment en 2006 et en 2009 à l'occasion de la fusion et de nouveaux choix techniques ont été retenus. À l'issue de ces plans d'actions des applications informatiques ont été maintenues et des projets abandonnés.

Le Rapporteur spécial accepte le principe d'un maintien théorique du budget initial Copernic mais voudrait disposer d'un bilan complet de l'opération avec les budgets prévisionnels des opérations abandonnées et les coûts des travaux informatiques sortis du champ budgétaire de Copernic.

b) Le progiciel Chorus : c'est encore difficile !

Le déploiement du volet dépenses du progiciel de gestion intégré budgétaire et comptable de l'État, Chorus a été généralisé au 1^{er} janvier 2011. Il doit permettre de mettre en œuvre toutes les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Mais au cours du déploiement expérimental en 2010 dans différents ministères (Défense, de l'Éducation nationale et des administrations) l'accumulation de nombreux retards a attiré l'attention de la presse et des autorités. La Cour des comptes a régulièrement alerté et émis des réserves, lors de la procédure de certification des comptes de l'État, sur le système d'information financière et la qualité des écritures comptables.

Bien que la DGFIP ne soit ni maître d'ouvrage ni maître d'œuvre de cette gigantesque opération informatique, elle s'est fortement mobilisée dans la mesure où la **dépense** de l'État traitée par le système Chorus est déversée dans la comptabilité de l'État. La DGFIP a par ailleurs mobilisé des équipes de soutien et de formation auprès des services déconcentrés de tous les ministères afin de les accompagner durant tout l'hiver lors du déploiement de Chorus.

Comme toutes les administrations, depuis le 1^{er} janvier 2011 les services de la dépense de l'État travaillent sous Chorus ⁽¹⁾, dans de nouvelles structures en cours d'installation, les centres de service partagés (et le transfert en 2011 de 288 ETPT – voir action 06) et 29 services facturiers.

Même si la direction de la DGFIP a eu du mal à le reconnaître, bien des services et des administrations continuent de rencontrer des problèmes de mise en route et d'appropriation de Chorus. La DGDDI a souffert de délais de paiement encore trop longs et le Rapporteur spécial a connaissance de services de la DGFIP qui provisionnent des sommes pour faire face à de probables demandes d'intérêts moratoires. Parfois, la disparité des formats des programmes budgétaires est mise en cause.

(1) Chorus prendra alors en charge les dépenses et les recettes non fiscales de l'État.

Il semble que les plates-formes interministérielles de CSP doivent uniformiser leur approche et que les services facturiers doivent se « fluidifier ». Mais les utilisateurs ont la sensation que les contraintes autour des processus d'achat et de facture sont lourdes et différenciées, que le découpage des rôles va accumuler les délais et que les CSP sont bien loin de leurs préoccupations.

Par ailleurs, l'information des managers locaux serait insuffisante et les directions se construisent des applications maison.

Quoi qu'il en soit la charge de travail d'ici la fin de l'année sera lourde pour les comptables de la DGFIP.

Les applications Accord (dépense centrale) et ASTER (dépense à l'étranger) ont été fermées. L'application NDL subsiste partiellement pour les dépenses sans ordonnancement jusqu'au 1^{er} janvier 2012. Le volet dépense de l'infocentre India LOLF ne sera plus alimenté mais il permettra la consultation des données comptables pour les exercices précédents. Il subsiste aussi pour les rémunérations en attendant le SI de l'Opérateur national de Paye.

La version V6 de Chorus déployée le 1^{er} janvier 2011 pour la dépense de l'État a porté le nombre d'utilisateurs Chorus à 23 000 et le nombre d'utilisateurs Formulaire Chorus à 23 700.

Enfin, en 2012 les comptes de l'État seront produits sous Chorus et soumis à la certification de la Cour des comptes.

c) La dématérialisation des échanges entre la DGFIP et les collectivités s'accélère.

Le projet d'informatique comptable et financière phare de l'ex-direction générale de la Comptabilité publique, Hélios, est lui aussi arrivé au terme de son déploiement. La migration de quelques établissements publics spécifiques a été menée à bien (villes de Paris, de Lyon, Marseille, Lille, les hospices civils de Lyon). Depuis avril 2011 un nouveau service a été proposé aux collectivités de plus de 3 500 habitants : le tableau de bord de l'élu, qui présente les principaux indicateurs liés à la gestion comptable.

Par contre la gestion comptable de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP/HP) se fait à partir du PGI de celle-ci : EIFEL.

Désormais l'effort est porté sur le déploiement large du PES (Protocole d'Échanges Standard V2)⁽¹⁾ pour permettre une véritable accélération de la dématérialisation des données financières et comptables entre la DGFIP et les collectivités territoriales volontaires. En 2011, les avancées relatives à la dématérialisation des pièces transmises par les ordonnateurs ont été encourageantes (94% des paies dématérialisées). Les comptes de gestion des

(1) Dont l'outil d'exploitation est XéMélios mis gratuitement à disposition par la DGFIP.

collectivités sont maintenant transmis par voie filaire à la Cour des comptes. Une expérimentation de validation électronique⁽¹⁾ du compte de gestion sur chiffres par l'ordonnateur, le comptable assignataire et le comptable supérieur est prévue en 2012 en lien avec la Cour des comptes avec une généralisation envisagée à partir du 1^{er} janvier 2013.

Les grandes villes, telle la Ville de Paris, s'appêtent à dématérialiser la totalité de leur chaîne de dépenses puis de le faire pour la chaîne de recettes.

Quelques critiques relatives à Hélios ont été formulés par les comptables, auxquelles la DGFIP répond en précisant qu'Hélios étant une application unique pour toutes les collectivités quelque soit leur taille, une maîtrise du paramétrage et du choix des modules activables est effectivement nécessaire. Pour parer à cette complexité des actions de formation supplémentaires ont donc été nécessaires. Par ailleurs, Hélios est une application de flux et beaucoup dépendent des contenus d'échanges d'informations convenus dans le cadre des conventions entre les collectivités et la DGFIP. Les comptes de tiers occasionnent des difficultés d'identification de celui-ci et génèrent un manque de fluidité des échanges.

La DGFIP précise que sur la période 2007/2013, les gains de productivité générés par Hélios ont permis la reprise de 1 300 emplois. Mais le Rapporteur spécial indique lui que les collectivités locales doivent s'équiper de manière à se connecter au programme ACTES (Aide au contrôle de légalité dématérialisé) de la direction générale des Collectivités locales (DGCL), soit en construisant elles-mêmes leur dispositif de télé-transmission, soit en faisant appel à un tiers prestataire. Elles doivent éventuellement également s'équiper d'un Parapheur Electronique de comptabilité publique.

d) Sirhius : un projet qui avance mais un déploiement toujours lointain.

Le projet Sirhius vise la création d'un système d'information des ressources humaines (Sirh) **unique**, commun aux directions des ministères de l'Économie et du Budget. Le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) a rejoint ce projet transversal géré par la direction des Personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel (DPAEP) rattachée au Secrétariat général commun aux ministères de l'Économie et du Budget dans le cadre du programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* n° 218. Le succès de ce projet contribuera à la rationalisation de la chaîne de paye de fonctionnaires de l'État confié à l'Office national de Paye.

(1) La problématique de la signature électronique.

Le coût du noyau commun du projet Sirhius, dont la DGFIP assure la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre déléguée, a été fixé en 2009 à 6,04 millions d'euros. Comme il s'agit d'un projet transverse la contribution est proportionnelle. **Celle de la DGFIP est de 3,023 millions d'euros** ⁽¹⁾.

On rappellera que la réflexion sur ce SIRH unique et commun est engagée depuis 2006. La première version de l'application qui regroupe l'ensemble des fonctionnalités communes a été achevée en mai 2011. La recette devrait être achevée en novembre 2011. Un premier pilote est prévu début 2012 à l'INSEE et le déploiement dans les directions sera étalé sur 2 ans. Le raccordement à l'ONP est prévu en 3 vagues entre mi-2014 et fin 2015. La conception du socle de fonctionnement commun (lots 1 et 2) du SI-Paye de l'ONP doit être livrée cet automne pour validation.

Dans l'attente du Sirh Sirhius, l'application de gestion des ressources humaines de la DGFIP, héritée de l'ex DGI, Agora est maintenue.

(1) La contribution de la DGDDI est de 1,009 million d'euros.

IV.– LA LUTTE CONTRE LES PARADIS FISCAUX S'ÉRODE MAIS LES CONTRÔLEURS FISCAUX S'EMPARENT DES NOUVEAUX INSTRUMENTS

Le Rapporteur spécial du programme 156 poursuit la démarche initiée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 de suivi du contrôle de la fraude fiscale.

La prise de conscience du volume et de la nuisance sur les économies de la fraude fiscale renforcée par des faits divers et la crise financière (produits dérivés et *hedges funds*), avait réveillé la communauté internationale qui s'est engagée dans l'adoption au niveau international de dispositions entamant la « sécurité » des paradis fiscaux.

En droit interne français, la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a introduit une série de dispositions nouvelles relatives à la lutte contre la fraude (articles 12 à 21) et à la lutte contre les paradis fiscaux (articles 22 et 23), ainsi que certaines mesures relatives à la modernisation des administrations fiscale et douanière et à leurs relations avec les usagers contribuant également à faciliter l'exercice du contrôle fiscal. Par ailleurs, la charte du contribuable a cherché à améliorer lors d'un contrôle fiscal les relations entre l'administration fiscale et les entreprises et particuliers contrôlés.

1.– À l'international et au niveau européen : des coups de buttoir contre la transparence fiscale

La lutte contre les paradis fiscaux et la lutte contre le secret bancaire étaient présentées comme un préalable à la réforme du système financier mondial mais il semble que l'énergie et la détermination du G20 soient désormais passées au second plan.

La Suisse a en particulier lancé une vaste offensive de contacts bilatéraux pour conserver son secret bancaire et la presse économique a suivi les démarches suisses auprès des différents états européens au cours de l'année 2011.

Pour permettre aux banques suisses de protéger l'anonymat de leurs clients étrangers, la Suisse propose un système d'impôt libératoire à la source, le modèle Rubik, qui lui permet de contrecarrer le projet européen d'échanges automatique d'informations en matière fiscale. Si les banquiers suisses jouent un quasi rôle de percepteurs d'impôts, avec le modèle Rubik, en sauvant le secret bancaire, ils encouragent l'évasion fiscale et la dissimulation de fonds.

Il a pour effet de lézarder la démarche européenne de lutte contre la fraude fiscale qui semblait déterminée et unanime et de mettre à mal les efforts déployés par le Forum mondial fiscal de l'OCDE et de sa convention fiscale. Après la Suisse, d'autres États ou paradis fiscaux seront sans doute tentés de recourir à un modèle semblable.

À ce jour, l'Allemagne et la Grande Bretagne ont été les premières à céder à la tentation. Les négociations avec l'Italie seraient bien avancées. Des contacts seraient pris avec la Grèce. En France, des parlementaires ont fait inscrire dans la loi de finances rectificative n° 2011-1117 du 19 septembre dernier un article 11 invitant le Gouvernement à remettre « *un rapport, avant le 1^{er} décembre 2011, sur les avantages et les inconvénients en matière de lutte contre la fraude fiscale de signer une convention entre la République française et la Confédération suisse portant création d'une taxe forfaitaire sur les revenus de placement financier en Suisse des résidents français n'ayant pas fait l'objet de déclarations* ». Il est effectivement tentant pour des États d'accepter ces recettes fiscales « faciles » qui leur épargnent un effort de lutte contre la fraude et de recouvrement. Les banques suisses ont même la prétention de qualifier ce type d'accord de nirvana pour le pays « bénéficiaire ». Et d'ici à 2013 l'Allemagne pourrait recevoir 1,9 milliard d'euros d'avance et la Grande Bretagne 5,6 milliards d'euros sur la base d'un impôt libératoire sur la valeur des comptes allemands et britanniques en Suisse jusqu'à fin 2012. Puis, à partir de 2013, ces comptes se verraient soumis à un régime d'imposition des revenus de leurs capitaux⁽¹⁾. Il semble que le fisc anglais ait cependant négocié la possibilité de demander d'identifier les comptes de fraudeurs potentiels.

Bruxelles a refusé d'examiner le modèle Rubik, mais le renouvellement de la directive épargne semble mal malmené. La France reste sur ses positions même si des contacts informels ont été pris en septembre. Elle doit se contenter de recevoir quelques dizaines de millions d'euros de la Suisse en application de la directive épargne au titre de l'imposition des avoirs français investis en titre à rendement fixe. **La DGFIP a d'ailleurs indiqué au Rapporteur spécial que les recettes globales liées à l'application de cette directive étaient curieusement en diminution depuis 2008.**

Faut-il l'apparition d'une nouvelle crise pour reprendre le flambeau de la lutte contre la fraude fiscale ?

Face à tous ces renoncements, le Rapporteur spécial se félicite de la détermination de l'*International Revenue service* (services fiscaux américains) qui n'hésite pas à utiliser l'injonction ou l'ultimatum pour faire plier les établissements bancaires suisses et son Gouvernement⁽²⁾.

(1) Dans l'accord avec Londres, le taux de cet impôt forfaitaire oscillerait entre 19 et 34 % du capital déposé mais il resterait inférieur aux taux d'imposition des capitaux pratiqués par la Grande Bretagne.

(2) Par ailleurs, les USA ont adopté le Foreign account tax compliance Act – FATCA – qui prévoit un système de retenue punitive et qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Au-delà de la sauvegarde du secret bancaire, la vie des paradis fiscaux et leur prospérité ne semblent pas avoir souffert y compris ceux qui sont géographiquement proches comme Jersey⁽¹⁾ et semblent séduire un certain nombre d'entreprises.

Pendant ce temps, le Forum mondial sur la transparence financière et l'échange de renseignements à des fins fiscales, émanation de l'OCDE, a poursuivi sa revue des pairs par les pairs, par tranches, des conventions d'échanges de renseignements fiscaux en analysant le cadre légal et réglementaire. La France a également été soumise à ce contrôle avec succès, ce qui n'est pas le cas de tous les pays européens, notamment le Royaume Uni.

Le forum fiscal mondial s'est réuni tout récemment⁽²⁾ pour adopter son rapport qui sera présenté lors du prochain G20⁽³⁾ de Cannes. 5 territoires sont encore considérés comme non coopératifs par l'OCDE, mais quelques organismes recensent encore plus d'une cinquantaine de territoires off shore. Toutefois, l'OCDE par l'intermédiaire de son secrétaire, semble satisfait par la démarche entreprise. À ce jour, il n'y a plus d'État inscrit sur la liste noire de l'OCDE et la liste grise comprend Montserrat, Nauru, Nioué et depuis 2009 le Guatemala et l'Uruguay qui sont en train de conclure les douze accords TIEA⁽⁴⁾ qui leur sont nécessaires.

La seconde phase de vérifications conduites par l'OCDE démarrera au second semestre 2012 et portera sur la tenue des engagements en matière d'échanges d'informations.

À court terme (lors du G20 de Cannes) l'objectif est la signature collective d'une nouvelle convention⁽⁵⁾ de l'OCDE permettant des échanges de renseignements automatiques. Il semble que le modèle Rubik soit une tentative pour la contrer.

La liste noire des paradis fiscaux française a été mise à jour par arrêté du 14 avril 2011 pris en application du 2 de l'article 238-0 A du code général des impôts. Sur 18 territoires non coopératifs, 3 ont été radiés et 2 introduits :

(1) Cf. l'article : *Des paradis fiscaux toujours paradisiaques – La Tribune du 3 mai 2011 – qui recommande la lecture de l'ouvrage non traduit en français : « Treasure Islands, Tax Havens and the Mens who Stole the World » de Nicholas Shaxson.*

(2) Les 25 et 26 octobre 2011.

(3) Alors que le présent rapport sera discuté à l'Assemblée nationale.

(4) TIEA : Tax information exchange agreement.

(5) Le protocole d'amendement à la convention du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale que viennent d'adopter l'Assemblée nationale et le Sénat : loi n° 2011-1370 du 27 octobre 2011 autorisant l'approbation du protocole d'amendement à la convention du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale.

LISTE NOIRE FRANÇAISE DES ETNC

Anguilla	Guatemala	Nauru
Belize	Îles Cook	Niue
Brunei	Îles Marshall	Oman
Costa Rica	Îles Turques-et-Caïques	Panama
Dominique	Liberia	Philippines
Grenade	Montserrat	Saint-Vincent et les Grenadines

Source : Arrêté du 14 avril 2011 – Légifrance.

2.– Les contrôleurs fiscaux s'emparent des nouveaux instruments juridiques alors que l'administration fiscale revisite ses structures.

a) *Un métier à part entière reconnu par la création d'une direction au sein de la DGFIP. Rénovation du contrôle sur les dossiers à fort enjeu.*

L'équipe de direction générale de la DGFIP affirme la place spécifique du contrôle fiscal qu'elle décline dans un triptyque qui trouve sa source dans l'article XIII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : le devoir de déclarer le montant de sa contribution va de pair avec le contrôle de ladite déclaration. Les priorités de ce contrôle sont de couvrir également le territoire républicain, de rechercher les ressources fiscales dont la communauté est illégalement privée et de lutter contre la fraude de manière efficace.

Profondément ébranlés par l'affaire Bettencourt, les responsables du contrôle fiscal de la DGFIP ont, sans nul doute, interrogé la pertinence de leur organisation et de leurs structures. Quelques orientations ont été annoncées au Rapporteur spécial.

● Afin de valoriser le métier et de renforcer l'animation et le pilotage du contrôle fiscal, la sous-direction du contrôle fiscal va devenir une **direction du Contrôle fiscal** dirigé par un responsable ayant rang de chef de service sur les entités de contrôle fiscal national. Cette direction sera également chargée de développer la coopération fiscale internationale, tant au niveau des conventions internationales d'échanges de renseignements fiscaux que des relations entre services de contrôles fiscaux internationaux ⁽¹⁾. **Le contrôle fiscal est hissé au niveau des métiers de la DGFIP.**

● L'affaire Bettencourt a brutalement révélé des faiblesses du contrôle des dossiers à forts enjeux (DFE). Le contrôle des DFE les plus importants sera désormais assuré au niveau national par la direction nationale de Vérification des situations fiscales – DNVSF – réorganisée en brigades. Il s'agit de vérifier systématiquement toutes les composantes d'un DFE : revenu, capital et patrimoine dans un esprit non plus de suivi fiscal mais de **surveillance fiscale**.

(1) Comme par exemple avec l'Internal Revenue Service.

• Alors que les effectifs de la DGFIP ne cessent de diminuer depuis plusieurs années, le Rapporteur spécial ne peut que noter et soutenir l'effort fait pour plus ou moins sanctuariser les effectifs du contrôle fiscal ou du moins de les préserver de la pratique du non-remplacement de deux fonctionnaires sur trois. Toutefois, il regrette que les activités du contrôle fiscal ne relèvent pas d'une action spécifique dans les documents budgétaires.

b) Pour un échange d'informations fiscales plus ambitieux

La DGFIP est plutôt satisfaite des résultats constatés au cours de l'année 2011 dans la coopération internationale y compris avec des états considérés comme des « paradis fiscaux ». Mais, paradoxalement les échanges sont parfois plus difficiles ou particulièrement longs avec quelques États européens. La mise en place d'instruments de mesure de la qualité et de la vitesse de ces échanges serait utile.

Le travail des services de contrôle fiscal s'appuie sur un renforcement de la collaboration avec la douane, Tracfin et sur des fichiers mieux renseignés notamment Ficoba et Evafisc avec lesquels il est possible de croiser différentes informations. Mais si l'idée d'un Ficoba international (qui donnerait aux administrations fiscales la connaissance des comptes bancaires) relève du fantasme du contrôleur fiscal, même à l'échelon européen, la mise en place d'un Ficoba Assurance comblerait bien leurs rêves.

La présence d'attachés fiscaux dans six des ambassades de France à l'étranger est également une source d'informations pour les équipes du contrôle fiscal.

c) La lutte contre les prix de transfert est considérée comme un axe prioritaire du contrôle fiscal.

Le contrôle des prix de transfert représente un enjeu considérable pour les recettes de l'État et la DVNI a développé une maîtrise de leur contrôle qui est en cours d'enrichissement avec le corpus de dispositions législatives adoptées dans le cadre de lois de finances rectificatives en 2008 et surtout en 2009.

Les équipes de la DVNI disposent dans le code général des impôts (articles 57, 209 B, 238, etc.) et dans le livre des procédures fiscales (article 64) de nouvelles bases qui mobilisent leur élan et leurs efforts pour entreprendre le complexe contrôle.

La DVNI dispose de 8 consultants spécialisés dans les contrôles fiscaux internationaux soutenus par quatre spécialistes de fiscalité internationale.

L'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions a fait exploser les demandes d'informations formulées par les agents de la DVNI sur la pratique de prix internationaux. Les demandes d'assistance que la DVNI a émises ont cru

de 75 en 2010 à plus de 150 cette année. Elle constate que les réponses lui parviennent plus rapidement (3 mois contre 10 précédemment) y compris en provenance des Îles Caïmans.

Ces réponses ainsi que les informations recueillies dans le cadre de l'obligation documentaire des entreprises lui permettent d'affiner la compréhension des flux et des montages et mécanismes de prix de transferts tout en constituant des schémas référents permettant des comparaisons de flux comptables et financiers.

Sur environ 350 dossiers internationaux en cours d'examen à la DVNI 150 concernent des fraudes aux prix de transferts. Ces nouveaux moyens lui permettent de débusquer des fraudes graves relevant de la délinquance fiscale qui pourront faire l'objet d'une enquête conduite par la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (cf. infra).

Le Rapporteur spécial a attiré l'attention des responsables de la DGFIP sur le fait que les problématiques de prix de transferts ne se rencontraient pas uniquement au sein de grandes structures suivies par la Direction des grandes entreprises (DGE) mais qu'elles pouvaient se retrouver au sein de structures de moindre taille dont le contrôle dépend des Dircofi. En dépit de la complexité des mécanismes de prix de transfert, la DGFIP a indiqué au Rapporteur spécial que les Dircofi comptaient de bons vérificateurs internationaux qui, si besoin était, pouvaient trouver appui auprès de la DVNI et des pôles interrégionaux de contrôle.

d) Le contrôle dans les banlieues

La lutte contre l'économie souterraine dans les quartiers s'attaque aux activités occultes et depuis la loi de finances rectificatives pour 2009 n° 2009-1674 aux activités lucratives non déclarées qui peuvent désormais être soumises à un traitement de contrôle fiscal.

Depuis septembre 2009, par voie de protocole entre le ministère du Budget et celui de l'Intérieur, une cinquantaine d'agents des services fiscaux volontaires ont été mis à la disposition des services de la police pour lutter contre l'aspect fiscal de la délinquance dans 43 quartiers dits sensibles situés dans 17 départements. Ils échangent des informations et recourent des informations avec la gendarmerie et la police et procèdent à des contrôles fiscaux.

Au 30 juin 2011, les services de la DGFIP ont traité 5 553 demandes d'informations de la part de ceux de police et de gendarmerie (3 085 en 2010 et 2 468 sur les six premiers mois de 2011). De nombreuses procédures fiscales ont été conduites depuis le début du dispositif, en grande majorité des contrôles du bureau conduisant dans un certain nombre de dossiers à des rectifications (1 456 contrôles achevés dont 261 ont conduit à des rectifications).

Dans les départements qui ne sont pas concernés par ces dispositifs, des référents ont été mis en place.

Bien que ces échanges d'informations fonctionnent administrativement bien, la direction de la DGFIP souhaiterait revoir différents paramètres de cette action touchant aux zones concernées, aux résultats et à la coordination avec d'autres structures notamment les groupements d'intervention régionaux (GIR).

Les GIR comptent, quant à eux, 39 agents fiscaux. En 2010, 162 contrôles fiscaux externes ont été conduits par les services de la DGFIP sur la base d'informations issues des GIR pour un montant de plus de 25 millions d'euros de droits et pénalités.

e) Le droit de communication

Pour mieux lutter contre les paradis fiscaux, le droit de communication prévu à l'article L. 152-3 du code monétaire et financier et à l'article 96A du code général des impôts permet aux administrations fiscales et douanières d'obtenir de la part des organismes de crédit la communication d'informations sur les transferts de fonds à l'étranger.

Il a été mis en œuvre en novembre 2010 auprès des banques établies en France pour des virements supérieurs à 15 000 euros à destination d'une quinzaine de paradis fiscaux. Les informations recueillies sont en cours d'exploitation par la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) de la DGFIP.

f) La procédure d'enquête fiscale judiciaire

Découlant de l'article 23 la loi de finances rectificative pour 2009⁽¹⁾ et effectivement mise en place par le décret n° 2010-1318 du 4 novembre 2010, la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) rencontre un véritable succès, même si elle doit encore se faire connaître du Parquet qui lui transmet les dossiers sur lesquels elle enquête. Composée de vingt et un officiers de police judiciaire (8) et d'officiers fiscaux judiciaires (13), elle dispose de l'ensemble des pouvoirs d'investigation de la police judiciaire. La procédure accélérée d'examen de la fraude par la commission des infractions fiscales (CIF) (article L 228 du livre des procédures fiscales), créée par le même article 23, facilite le dépôt par l'administration fiscale de plaintes pénales, sans que le contribuable soit préalablement averti.

En 2010, l'administration fiscale a déposé 981 plaintes pénales dans le cadre de la procédure « classique ». Au 30 juin 2011, 45 plaintes en vue de la mise en œuvre de la procédure judiciaire d'enquête fiscale ont été déposées par la DGFIP et transmises à la BNDRE. Il s'agit d'affaires relatives à des patrimoines détenus dans les paradis fiscaux et de dossiers qui laissent soupçonner des montages avec usage de faux.

(1) Loi n° 2009-1674 du 31 décembre 2009.

Après un an à peine d'activité, son succès semble tel que des renforts d'officiers fiscaux judiciaires seraient bienvenus au sein de la direction centrale de la police judiciaire.

3.– Les cibles du PAP relatives à la lutte contre la fraude fiscale se maintiennent et la DGFIP s'équipe de nouveaux outils internes.

Trois indicateurs servent l'objectif n° 4 du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

L'indicateur **4.1 – pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves** s'intéresse depuis le PAP 2011 aux fraudes les plus graves constatées lors d'un contrôle externe. Les fautes les plus graves sont entendues comme celles qui entraînent les pénalités les plus lourdes. Il s'agit d'illustrer la part prise par le contrôle répressif, mais il s'agit d'un pourcentage dont le dénominateur comporte l'ensemble des opérations de contrôle fiscal externe. Les cibles 2012 et 2013 sont identiques.

L'indicateur **4.2 – taux de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'exercice N-2** exploite des données brutes et nettes. En 2011, les ambitions tenaient compte de l'impact de la crise financière. En 2012, la perspective d'un contentieux important fait glisser les cibles à 41 % pour le taux brut et 61 % pour le taux net. Le Rapporteur spécial pense que pourraient être déclinés des sous-indicateurs bruts et nets portant sur les opérations de lutte contre l'évasion fiscale.

L'indicateur **4.3 – taux de paiement des amendes** est porté à 79 % pour 2012, pour tenir compte des difficultés de règlement liées aux difficultés économiques. Cet indicateur concerne l'ensemble des amendes forfaitaires et des condamnations pécuniaires.

Ces indicateurs font l'objet de critiques récurrentes. Ils tiennent difficilement compte de la diversité et de la complexité des fraudes et de leur contrôle. Le syndicat national unifié des impôts (SNUI) reproche précisément à ces indicateurs d'être très structurants et pesants sans parvenir à refléter la réalité et la complexité du contrôle fiscal. Comme l'avait également démontré le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, le taux de couverture du tissu fiscal ⁽¹⁾ est lui-même complexe à appréhender, car il dépend des secteurs d'activité, des régimes et types d'imposition, d'opérations donnant lieu à des rappels de droits en fiscalité internationale, des mesures de coopération internationale, etc.

(1) 35 millions de foyer fiscal et environ 4 700 contrôles de situation fiscale personnelle.

Le Rapporteur spécial rappelle les suggestions intéressantes du SNUI invitant à créer des indicateurs complémentaires en matière de contrôle fiscal. Il s'agirait d'élaborer un **indicateur de couverture du tissu social orienté TVA** et un **indicateur chargé de suivre les rappels en matière de fiscalité internationale**.

D'une manière générale la DGFIP a cherché à rénover son mode de gestion interne par indicateurs et en a revisité quelques-uns, notamment pour introduire une dimension qualitative. En interne, elle a retenu comme « indicateurs de priorité » dotés d'objectifs chiffrés pour suivre son activité de contrôle fiscal, trois taux qui illustrent les finalités répressives, dissuasives et budgétaires.

À ceux connus dans le PAP (indicateurs 4.1 et 4.2) s'ajoute un **taux de progression du contrôle du bas du portefeuille des directions départementales et des directions interrégionales**, qui vise à réorienter un nombre limité de contrôles fiscaux externes vers les entreprises présentant les tranches de chiffre d'affaires les plus faibles de chaque niveau de contrôle. Il est rappelé que ce dispositif correspond à une préconisation du rapport public pour 2010 de la Cour des comptes.

A également été élaboré un indicateur de **taux cumulé de réalisation du contrôle corrélé des revenus et du patrimoine des dossiers des particuliers présentant de forts enjeux**⁽¹⁾, qui doit être effectué de manière exhaustive sur un rythme triennal.

Des grilles statistiques du contrôle fiscal et du recouvrement des impositions de contrôle fiscal sont publiées dans le tome I de l'annexe Voies et Moyens de chaque projet de loi de finances.

Un suivi des opérations de contrôle douanier ne serait-il pas concevable ?

Même si la DGFIP considère que sa présence est stable sur l'ensemble du contrôle fiscal externe, le nombre des contrôles fiscaux s'érode depuis 2006 en particulier les examens des situations personnelles.

NOMBRE DE CONTRÔLES FISCAUX 2006-2010

Nombre de contrôles fiscaux	2006	2007	2008	2009	2010
Contrôle de bureau	nc	nc	nc	nc	nc
Contrôle sur place (vérification de comptabilité)	47 851	47 784	47 844	47 703	47 689
Examen de situation fiscale personnelle (ESFP)	4 578	4 508	4 166	3 912	3 883
Total contrôles fiscaux en nombre	52 429	52 292	52 010	51 615	51 572

Source : Voies et moyens du PLF 2012.

(1) Pour la période triennale 2010-2012 1/3 des dossiers à forts enjeux ont bien été contrôlés sous les aspects revenus et patrimoine en 2010. Voies et Moyens du PLF 2012.

Au titre de l'exercice 2010, hors droits et pénalités récupérés par la cellule de régularisation, les résultats financiers de contrôle fiscaux se sont redressés en particulier pour les contrôles sur pièces.

La diminution des droits nets des contrôles sur pièces (CSP) des dossiers des particuliers est directement attribuée au développement de la déclaration préremplie qui en conforte les données déclaratives et fait chuter le nombre de relance amiable et celui des CSP. Mais en 2010, l'activité des Pôles de contrôle et d'expertise qui assure les CSP des professionnels en particulier de l'impôt sur les sociétés et sur la TVA, a fortement décliné en « *raison d'un surcroît de charges de travail résultant de la mise en œuvre des mesures en faveur des entreprises dans le cadre du plan de relance de l'économie et de l'augmentation des demandes de remboursements de crédits de TVA ainsi que d'autres dispositifs (crédit d'impôts en faveur de la recherche et carry back)* ».

On rappellera que les CSP professionnels sont pilotés par l'application Alpage CSP et que l'application Sirius Part est utilisée pour les CSP des particuliers.

MONTANT DES DROITS NETS DES CONTRÔLES FISCAUX 2006-2010

(en millions d'euros)

Droits nets	2006	2007	2008	2009	2010
Contrôle de bureau	5 488	5 921	5 620	4 774	5 159
Contrôle sur place	6 420	6 579	6 734	7 194	7 485
Examen de situation fiscale personnelle (ESFP)	484	446	384	412	469
<i>Total contrôles fiscaux sur place et ESFP (hors pénalités)</i>	<i>6 904</i>	<i>7 025</i>	<i>7 118</i>	<i>7 606</i>	<i>7 954</i>
Total droits nets	11 908	12 946	12 738	12 380	13 113

Source : Voies et moyens du PLF 2012

V.– LA DEMANDE DE CRÉDITS DU PROGRAMME 156 POUR 2012 FRÔLE LE ZÉRO VOLUME EN EUROS COURANTS ET DIMINUE EN EUROS CONSTANTS.

Quelques précisions :

Afin d'assurer une meilleure gestion, en particulier au niveau des BOP, l'ancienne action 4 du programme 156 dédiée à la *Fiscalité des marchandises et des moyens de transport* qui n'abritait que des dépenses du personnel des activités commerciales des douanes (environ 660 ETPT en 2010) a été basculée, sur le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* (Cf. *infra*). Négligeable d'un point de vue budgétaire, cette mesure a accru la coïncidence entre le périmètre du programme 156 et la DGFIP.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS 2012 POUR LE PROGRAMME 156

(en euros)

N° et intitulé de l'action/sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
01 Fiscalité des grandes entreprises	64 822 678	9 500 000	74 322 678	64 822 678	9 500 000	74 322 678
02 Fiscalité des PME	1 965 779 339	66 130 000	2 031 909 339	1 965 779 339	67 100 000	2 032 879 339
03 Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	1 873 128 113	83 070 000	1 956 198 113	1 873 128 113	84 960 000	1 958 088 113
05 Gestion financière de l'État hors fiscalité	567 616 706	23 210 000	590 826 706	567 616 706	24 240 000	591 856 706
06 Gestion des pensions	60 307 141	9 350 000	69 657 141	60 307 141	9 320 000	69 627 141
07 Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 439 791 175	32 090 000	1 471 881 175	1 439 791 175	33 840 000	1 473 631 175
08 Gestion des fonds déposés	72 230 751	1 230 000	73 460 751	72 230 751	1 270 000	73 500 751
09 Soutien	1 030 166 111	1 165 662 806	2 195 828 917	1 030 166 111	1 142 274 422	2 172 440 533
09-01 Soutien COPERNIC	16 727 748	0	16 727 748	16 727 748	0	16 727 748
09-02 Soutien autre que COPERNIC	1 013 438 363	1 165 662 806	2 179 101 169	1 013 438 363	1 142 274 422	2 155 712 785
Total	7 073 842 014	1 390 242 806	8 464 084 820	7 073 842 014	1 372 504 422	8 446 346 436

Source : PAP 2012.

La demande globale de crédits AE et CP du programme 156 pour 2012 s'inscrit dans le cadre de la politique du zéro volume (0 % pour les AE, – 0,5 % pour les CP), c'est-à-dire que sa demande en euros constants fléchit compte tenu du montant de l'inflation retenu pour 2011 et estimé à 1,7 % (norme du zéro valeur).

Malgré l'augmentation du taux de cotisation employeur au compte d'affectation (CAS) *Pensions*, les charges de personnel sont estimées à la baisse (– 1,18 %) mais leur part augmente dans la structure du budget du programme 156 pour 2012, passant d'environ 82,5 à 82,7 %.

Après la baisse de 2011, les dépenses de fonctionnement diminuent de 5,6 % pour les AE et de 6 % en CP. Les dépenses d'investissement enregistrent également une diminution respective de -6 % et de -6,3 %. Seules les dépenses prévisionnelles d'intervention connaissant une augmentation (de 7,8 %) mais leur poids est infime.

Il est précisé que le financement des derniers développements du grand projet informatique de la DGFIP, Copernic, dont le déploiement ultime est reporté à 2013, voire les années suivantes, continue à se faire par le biais de reports de crédits.

Les **fonds de concours et attributions de produits** se maintiennent à 9,872 millions d'euros.

La demande de crédits de paiement pour 2012 inclut 228 millions d'euros de CP hors dépenses de personnel qui financeront des opérations relevant d'AE antérieures. La prévision d'AE qui n'auront pas été suivies d'un paiement à la fin de l'exercice 2012 est de 504 millions d'euros. Cette prévision est supérieure à celle de 2011 et son montant est important et serait dû à la conclusion de nouveaux baux dont l'impact budgétaire continuera à se faire sentir les années suivantes.

Le PAP 2012 affiche également un solde des AE 2010 non couvertes par des paiements de l'ordre de 434,2 millions d'euros dont 204 millions pour les dépenses informatiques. Ces soldes pour les dépenses immobilières atteindraient environ 147 millions d'euros.

Mais le montant des CP demandés sur les AE antérieures à 2012 est en baisse à 228,5 millions d'euros et les reports de crédits 2011 sur 2012 devraient diminuer.

Le Rapporteur spécial ne se place plus dans le cadre du **schéma budgétaire triennal 2011-2013** prévu pour la mission et pour le programme 156, les chiffres étant donnés hors CAS *Pensions* et sans distinction de programme. Mais, au regard des éléments connus à l'automne 2011, la demande du programme 156 serait légèrement supérieure aux prévisions :

CRÉDITS DEMANDÉS (PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2011-2013)

(en millions d'euros)

	Exercice 2010	Exercice 2011 PAP 2011 dans le cadre de la pluriannualité 2011/2013	Exercice 2012 PAP 2011 dans le cadre de la pluriannualité 2011/2013	Exercice 2013 PAP 2011 dans le cadre de la pluriannuelle 2011/2013
Autorisations d'engagement	8 390,16	8 464,19	8 423,50	8 422,10
Crédits de paiement	8 385,92	8 451,95	8 405,77	8 399,8

Source : PAP 2011.

La demande de crédits 2012 du programme 156 dans ses composantes « charges de personnel » et « dépenses de fonctionnement », paraît insuffisante au Rapporteur spécial au regard de la réalité de la vie du programme et en dépit des efforts produits par les services et les agents.

- Le schéma de déversement revalorise la demande de crédits de paiement 2012 du PAP 156 à 8 806,3 millions d'euros en lui réaffectant 350 millions d'euros. Ces sommes proviennent de trois programmes dont 85 % d'entre elles du programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* et 52,7 millions d'euros du programme *Entretien des bâtiments de l'État*.

- Le programme ne comprend plus que deux **dépenses fiscales** ⁽¹⁾ dont l'estimation totale pour 2012 est de 44 millions d'euros. La réduction d'impôts pour frais de comptabilité et adhésion à un centre de gestion ou à une association agréés va être encouragée pour les petites entreprises car ces centres peuvent communiquer les éléments fiscaux de leurs clients par la voie électronique.

A.- LES ACTIONS DE LA FILIÈRE FISCALITÉ

Suivant le schéma organisationnel de la nouvelle direction générale des Finances publiques, trois actions regroupent les activités de la nouvelle filière fiscalité. Cette filière rassemble les moyens consacrés aux opérations de recettes fiscales et intègre progressivement les missions de recouvrement et de contrôle assurées par l'ex direction générale de la Comptabilité publique.

Le PAP du programme 156 et son responsable décrivent les progressives évolutions de cette administration fiscale dont l'organisation initialement tournée vers les procédures a été réorientée vers les usagers qui sont répartis en trois groupes. Chaque grand type de contribuable (particuliers, grandes entreprises, PME/PMI) a son interlocuteur unique spécifique : la DGE, les SIE et les SIP dont la mise en place sera finalisée au plus tard en 2012.

L'administration fiscale s'efforce d'améliorer ses relations avec ces derniers en simplifiant le nombre des interlocuteurs fiscaux et en procédant à un décloisonnement pour offrir des guichets fiscaux unifiés. Elle évolue vers un modèle d'administration de « proximité » multi vecteurs dont l'un est l'administration électronique.

(1) Quatre dispositifs dont trois ont un objet qui contribue directement au programme.

Chaque année, la présentation des actions du PAP du programme 156 décrit la mise en place de ces nouvelles avancées (nouveaux accès dématérialisés, nouvelles procédures, etc.).

La présentation par action que commande la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances aurait également pu faire apparaître une action transverse qui aurait regroupé toutes les structures et les activités de lutte contre la fraude fiscale.

1.- La performance de la filière fiscalité : l'objectif est de stabiliser les résultats.

Quatre objectifs sont chargés d'illustrer et de suivre la performance de cette filière par le biais de sept indicateurs.

L'objectif n° 2 *Favoriser l'accomplissement volontaire des obligations fiscales*, qui mesure le respect du civisme fiscal, ne dispose plus que d'un indicateur *Taux de déclaration et de paiement des impôts*, composé de quatre sous-indicateurs, répartis entre deux volets, le respect des obligations déclaratives et le taux de paiement. Depuis le PAP 2010, l'objectif est de chercher à consolider sur la période 2009-2013 les résultats obtenus. Pour les particuliers, les résultats dépassent, en effet, d'ores et déjà les 98 %.

Pour les professionnels, le niveau de réalisation comme de cible est fixé à 95,75% (+ 0,09 point) pour les obligations déclaratives et à 98 % pour le taux de paiement. Il est précisé qu'il s'agit d'une cible ambitieuse, l'abaissement du seuil de télédéclaration et de télépaiement de la TVA à compter du 1^{er} octobre 2011 pouvant générer, de manière transitoire, des retards sans compter les incertitudes sur l'évolution de la situation économique.

L'objectif n° 3 *Faciliter l'impôt* comporte un indicateur 3.1 composite qui illustre le respect des engagements du Référentiel Marianne par la DGFIP. Il s'agit avant tout d'apprécier la rapidité du traitement des demandes des contribuables, les canaux utilisés étant pondérés. La cible est fixée pour la période 2011-2013 à 70 %.

L'indicateur 3.2 *Niveau de développement des procédures dématérialisées à la DGFIP*, ne s'intéresse en fait qu'aux procédures fiscales et comporte trois items intéressants. La part des recettes de TVA, impôt sur les sociétés et taxe sur les salaires acquittés par télépaiement par des professionnels ayant adhéré à une téléprocédure, vise en 2012 un taux de progression de 80 %. C'est le levier législatif (seuil de l'obligation de télé déclaration et de télé paiement de certaines taxes et de télétransmission des demandes de remboursement de taxes) qui intervient essentiellement.

En juillet 2011, 452 000 entreprises disposaient d'un abonnement pour télédéclarer et télépayer la TVA, ce qui a généré plus de 1,5 million d'ordres de paiement, soit une moyenne artificielle de 8 000 ordres par jour, qui sont en réalité concentrés entre les 15 et 30 de chaque mois. Le téléservice est accessible 24h/24h et ces serveurs peuvent intégrer **10 000 déclarations par heure**. Ce service concerne également la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE). L'arrière-plan informatique (capacités et robustesses des plates-formes, disponibilité des serveurs) doit être renforcé pour atteindre une capacité de 20 000 déclarations par heure.

Le nombre de télédéclarations Télé-IR semble progresser de manière régulière, 1 million de nouveaux télédéclarants par an. 12,5 millions de télédéclarants sont visés en 2012 grâce à des « nouveautés » dans l'offre de télédéclaration et des actions de communication récurrentes. 12 millions de contribuables ont télédéclaré en 2011, soit 1/3 des foyers fiscaux. La DGFIP reconnaît pourtant que les marges de progrès ont tendance à s'amenuiser.

Le taux de paiement dématérialisé devrait enregistrer une augmentation constante de 1 % par an, la cible 2012 étant 54 %. Le paiement dématérialisé est particulièrement utilisé pour le règlement des impôts sur le revenu sur lequel léger recul a été enregistré au 1^{er} semestre 2011. Le recours au paiement dématérialisé des impôts locaux se consolide doucement.

L'objectif n° 4 relatif à la lutte contre la fraude fiscale a été analysé *supra*.

L'objectif n° 5 cherche à mesurer la maîtrise des coûts de gestion des administrations financières et leur productivité. Il inclut l'activité de la filière gestion publique de la DGFIP. De fait, étant un **objectif d'efficience** il est commun à la quasi-totalité du programme 156.

Le PAP 2011 a simplifié l'approche en se concentrant sur le suivi des **taux d'interventions** limités au *Taux d'intervention sur les recettes* modifiés en *Taux d'intervention sur les impôts*, au *Taux d'intervention sur les dépenses de l'État* et au *Taux d'intervention sur les dépenses du secteur public local*. Pour la première fois, ces différents taux enregistreraient une amélioration en 2012 « grâce à la recherche de gains d'activité conduite par la DGFIP ».

Mais, la faiblesse de l'indicateur *Taux d'intervention sur les impôts* est de reposer sur une prévision de croissance annuelle du PIB de 2,5 %. Le *Taux d'intervention sur les dépenses de l'État* peut souffrir d'une diminution du volume de celles-ci car passant de 0,09 à 0,08, l'écart 2011/2012 est ténu. Il en est de même pour le *Taux d'intervention sur les dépenses du secteur public local* qui passerait de 0,14 à 0,13 %.

L'indicateur **5.2** s'intéresse au **taux annuel d'évolution de la productivité globale de la DGFIP**. Ce taux est particulièrement sensible à la charge de travail (par exemple : simplification de la législation fiscale ou au

contraire augmentation du nombre d'articles de la déclaration IR) et aux effectifs. **Il est précisé que l'évolution du taux de productivité pour 2010 et 2011 est calculée sur la base d'une augmentation de la charge de travail de 1 % par an et d'une baisse des effectifs de 2 %.** Le taux réalisé 2010 est de 2,7 et la prévision révisée pour 2011 est portée à 3. La cible 2013 reste à 3.

Les gains de productivité auraient en particulier été observés dans le secteur public local, la gestion des professionnels (les SIE ?) et plus marginalement autour des activités de gestion des amendes.

2.- Action 1 : *Fiscalité des grandes entreprises*

Les ETPT affectés à cette action relèvent majoritairement de la direction des Grandes entreprises (DGE) et de la direction des Vérifications nationales et internationales (DVNI) mais elle comporte également quelques agents de l'administration centrale et des centres de services informatiques.

LA VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS (2007-2012)

Catégorie	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010 réalisé	ETPT 2011	ETPT 2012	Variation 2011/12
A+	17	17	17	23	21	23	+ 2
A	549	536	577	585	594	584	- 10
B	104	100	145	150	149	157	+ 8
C	129	123	184	171	171	148	- 23
Total	799	776	927	929	935	912	- 23

La tendance à la hausse des effectifs tient plus à une réaffectation d'agents à l'origine inscrits en action 09 *Soutien*. La répartition prévisionnelle des emplois permet de constater les fonctions d'assiette, de contrôle, de contentieux et les missions foncières perdent des ETPT. Seule la fonction recouvrement s'étoffe de 4 ETPT.

Les **dépenses de personnel** sont nécessairement affichées à la baisse à 64,82 millions d'euros. Les dépenses de personnel de cette action ayant été clôturées à hauteur de 48 millions d'euros au bénéfice de 929 ETPT répartis de manière assez similaire, on peut considérer que les charges de personnel sont suffisamment couvertes.

Les autres crédits demandés sont destinés au **fonctionnement** de ces deux directions. Ils sont **raisonnablement** estimés à 9,5 millions d'euros. En effet, si dans la loi de finances pour 2011 la demande était de 7,7 millions d'euros, les dépenses de fonctionnement constatées en 2010 se sont élevées à 10, 15 millions en 2010. Les loyers et charges locatives constituent le premier poste de dépense, légèrement en baisse. Comme en 2011, aucun investissement ne sera directement engagé sur cette action.

3.– Action 2 : *Fiscalité des PME*

a) *Toutes les fonctions supportent des réductions d'effectifs y compris le contrôle fiscal.*

Le poids budgétaire (24,01 %) de cette action du programme 156 lui attribue le premier rang parmi les actions de la filière fiscalité. Elle mobilise, après l'affinement de la ventilation des ETPT réalisé en 2010, 27,01 % des agents du programme. Ses effectifs seront réduits de 399 ETPT, la faisant contribuer à hauteur de 15,75 % à la réduction des effectifs.

La ventilation des effectifs depuis l'exercice 2007 est la suivante :

VENTILATION DES EFFECTIFS DE L'ACTION 02 DEPUIS 2007

Catégorie	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010 réalisé	LFI ETPT 2011	ETPT 2012 demandés
A+	177	349	529	569	568	592
A	8 627	8 356	9 372	9 599	9 529	9 940
B	10 868	10 683	12 280	12 485	11 792	11 332
C	10 107	9 589	11 013	10 200	9 911	9 537
Total	29 779	28 974	33 194	32 853	31 800	31 401

Source : RAP et PAP du programme 156.

On peut constater la poursuite de l'augmentation des agents A+ et A et le mouvement inverse sur les catégories B et C.

La comparaison entre le RAP 2010 et le PAP 2012 tend à montrer que toutes les fonctions enregistrent une diminution de leurs ETPT :

AFFECTATION DES EPTP DE L'ACTION 02 EN 2010 ET 2012

	RAP 2010	PAP 2012	Écart
Fonctions d'assiette et de contentieux de l'impôt	14 035	13 383	– 652
Fonction de contrôle de l'impôt	8 311	8 050	– 261
Fonction de recouvrement de l'impôt	5 924	5 648	– 276
Missions foncières	4 583	4 320	– 263
Total ETPT	32 853	31 401	1 452

Les réductions d'effectifs commencent cependant à s'infléchir après que cette action a été les années précédentes un réservoir à gains de productivité sur les fonctions d'assiette et les fonctions de recouvrement, notamment grâce aux nouveaux outils informatiques. Le Rapporteur spécial est de plus en plus convaincu qu'en dépit des engagements des successeurs de M. Woerth, ministre du Budget, la **sanctuarisation des équipes de contrôle fiscal** n'est pas observée même si les effectifs du contrôle fiscal sont un peu plus protégés que ceux d'autres services. On rappelle que **cette action accueille l'essentiel des structures de contrôle fiscal (DNEF, Dircofi, brigades de vérifications, une partie du personnel de la DNVSF, etc.)**.

L'étonnement du Rapporteur spécial est extrême quand il lit que les SIE (services des impôts des entreprises) porteraient l'essentiel des efforts de réduction de personnel en raison de la quasi généralisation de la TVA. En effet, les SIE ont absorbé un **surcroît de charges de travail** en partie découlant de la réforme de la taxe professionnelle. C'est partiellement pour cette raison que les entreprises mono établissement n'employant pas de salariés et exerçant une activité de plus de trois mois dans plusieurs communes ont été dispensées du dépôt de la déclaration de CVAE. Cette mesure devrait concerner environ 600 000 entreprises.

La dématérialisation de l'attestation fiscale pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, assujetties à la TVA et attributaires de marché public se développe : 36 740 demandes sont passées par le compte fiscal en ligne des professionnels. Mais, les SIE ont récupéré le recouvrement de la cotisation foncière des entreprises et de l'IFER (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau).

De fait, le contrôle des restitutions de TVA est négligé et les nouveaux échéanciers fiscaux font que les services ne disposent plus de temps mort pour traiter les queues de dossiers. La direction générale a connaissance de la tension au sein des SIE et la cohérence des arguments du PAP avec la situation est douteuse. Les projets de révision des bases locatives de l'immobilier professionnel solliciteront les centres fonciers, même si ceux-ci dégagent des gains de productivité liés à Téléactes (dématérialisation en conservations des hypothèques).

Les dépenses de personnel sont estimées pour 2012 à **1 965 millions d'euros** contre 1 979 millions constatés en 2010. Malgré la réduction des effectifs ETPT prévus, le Rapporteur spécial n'est pas convaincu que cette dépense soit couverte suffisamment en raison de l'évolution des effectifs A et A+.

b) Les principales dépenses de fonctionnement sont informatiques.

Les demandes de **crédits de fonctionnement** (titre 3) pour 2012 sont estimées à **62,78 millions d'euros en AE** et **63,40 millions d'euros en CP**. Par rapport à l'exécution 2010 cela signifie une réduction des dépenses de presque 6 % en AE mais plus modeste en CP (de 1%).

Les directions spécialisées de contrôle fiscal (DNEF et Dircofi) devront maîtriser leurs dépenses avec un budget réduit de 6 millions d'euros. Les dépenses d'affranchissements des établissements de services informatiques sont estimées à 11 millions d'euros.

Les dépenses informatiques qui financent la maintenance des applications professionnelles ⁽¹⁾ nécessaires à cette action sont estimées à 5,48 millions d'euros en AE et 6,10 millions en CP. Mais il est possible que ce montant soit plus élevé, comme ce fut le cas dans le RAP 2010 à la suite d'une reventilation (dite ex post) de dépenses inscrites dans l'action *Soutien*.

Depuis 2010, les téléprocédures sont développées et enrichies afin de prendre en compte les réformes législatives. Depuis avril 2011 la TASCOM (taxe sur les surfaces commerciales) et la CVAE peuvent être déclarées et payées en ligne.

4,5 millions d'euros sont réservés aux frais de justice liés à cette mission.

3,35 millions d'AE et 3,7 millions de CP sont inscrits pour acquérir des équipements informatiques (serveurs, logiciels, etc.) sur les **comptes d'investissements**.

Le nombre d'entreprises pris en charge par cette action, sur le volet bénéfiques et sur le volet TVA est en forte augmentation depuis 2009 et les efforts sur les dépenses de toute nature ont permis la diminution de 5 % du coût direct de gestion d'un dossier PME (60 euros).

Pour mémoire : la disparition du corps des conservateurs des hypothèques

Plusieurs années de critiques de la Cour des comptes sur cette curiosité administrative anachronique qu'étaient devenues les conservations des hypothèques ont été nécessaires à la disparition du régime des conservateurs des hypothèques et en particulier à son système (très avantageux) de rémunération. **L'ordonnance n° 2010-638** du 10 juin 2010 a organisé la suppression de ce régime. Les conservations des hypothèques deviennent les **services de la publicité foncière** et la conservation des hypothèques **le fichier immobilier**. Les obligations et responsabilités assumées par les conservateurs sont reprises par l'État. Les services de sécurité immobilière seront désormais réglés par une taxe dite « contribution de sécurité immobilière » due à l'État qui reprend les tarifs précédemment pratiqués. Cette ordonnance prendra effet au 1^{er} janvier 2013.

L'extinction du corps des conservateurs des hypothèques se fera « naturellement » en raison de la démographie des conservateurs ; leurs fonctions sont assumées par des administrateurs des finances publiques.

(1) MEDOC ADELIE et BRDP qui auraient dû faire l'objet d'une reprise dans Copernic et l'application REBECA.

Il semble au Rapporteur spécial que la direction générale de la DGFIP a perçu la nécessité de faire évoluer les **services fonciers** et les prestations qui peuvent être assurées en exploitant les données dont l'administration fiscale dispose.

Il rappelle que le SNUI a suggéré, grâce aux gains de productivité possibles, aux possibilités techniques offertes par les nouvelles applications du cadastre, des hypothèques et de Copernic en matière de fiscalité foncière, et surtout les données qui y sont collectées et conservées, de créer un **Observatoire public de l'immobilier**, qui offrirait un service public d'information pour les particuliers, comme les professionnels, fiable et transparent, par exemple pour faciliter la définition des zonages liés à certains dispositifs immobiliers fiscaux (PTZ, logement social).

4.- Action 3 : Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale

a) La Fiscalité des particuliers reste le vecteur principal de la réduction des effectifs du programme 156.

La gestion de la fiscalité des particuliers et de la fiscalité directe locale regroupe 23,11 % des moyens du programme 156 et mobilise 28,50 % de ses effectifs.

La ventilation des ETPT du programme a été affinée depuis l'exercice 2009 et l'action 3 a reçu des ETPT placés par défaut dans l'action *Soutien*. En 2012 on observera les mêmes phénomènes : une diminution des effectifs de la catégorie C, un étoffement des catégories B et A, une présence en augmentation des cadres A+.

La réduction d'effectif prévue se chiffre à 1 191 ETPT, c'est-à-dire une participation de 47 % à la réduction des effectifs du programme. Cette réduction des effectifs est supérieure à celle de 2011 (- 1 004 ETPT).

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION 3

	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010 réalisé	LFI ETPT 2011	ETPT 2012 demandé
A+	195	215	328	361	352	375
A	3 864	3 859	5 581	5 486	5 931	5 768
B	11 839	11 785	11 720	11 886	11 494	11 215
C	19 238	17 458	17 676	16 451	16 524	15 752
Total	35 136	33 317	35 305	34 184	34 301	33 110

La fiscalité des particuliers, c'est-à-dire la mise en place des SIP (services des Impôts des particuliers) et des directions locales unifiées en cours a-t-elle généré la création de nouveaux postes de direction ?

De qui a-t-on réellement besoin dans les SIP, pour accueillir plus de 15 millions de visites annuelles ?

Les 1 191 ETPT suppressions porteront sur toutes les fonctions mais principalement sur celles d’assiette et de contentieux (– 674 ETPT), de recouvrement (– 422 ETPT) et sur les fonctions de contrôle (– 76 ETPT).

Le personnel de l’action est essentiellement affecté à des fonctions opérationnelles exercées soit dans les centres impôts services (CIS), soit en trésoreries. Il est désormais appelé à travailler dans de nouvelles structures, celles du **guichet fiscal unifié** pour les particuliers ou **services des impôts des particuliers (SIP)**. Mais la problématique « accueil » ne se limite pas à l’accueil physique, les différents canaux d’accueil tels les plates-formes téléphoniques, le courrier, les courriels sont concernés.

Dans les communes qui ne disposaient pas de centre des impôts, les trésoreries continuent d’assumer leurs missions de recouvrement tout en assurant l’accueil fiscal de proximité

Les **pôles de recouvrement spécialisés** ont été mis en place : ils assurent le recouvrement des créances présentant des enjeux ou des difficultés particuliers.

Les gains de productivité sur les postes d’assiette et de recouvrement ont été favorisés par la télédéclaration et le télépaiement et le traitement informatisé des relances amiables. Désormais, les efforts de dématérialisation s’élargissent à des possibilités, telle la modification en ligne de ses mensualités, faisant du site impots.gouv.fr une « véritable boîte à outils »⁽¹⁾. La voie législative a été choisie pour contraindre le règlement par voie dématérialisée dès que 30 000 euros sont dus à l’administration fiscale.

La scannérisation des déclarations de revenus papier devrait être lancée. L’orientation est la dématérialisation du plus grand nombre de démarches.

Il est plus difficile de concevoir les gains de productivité sur les fonctions de contrôle et l’actualité a prouvé que les effectifs de la Direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) pouvaient être renforcés (cf. *supra*).

Le Rapporteur spécial ne parvient pas à comprendre pourquoi le recouvrement des taxes d’urbanisme revenant aux collectivités locales est présenté à la fois comme faisant partie de l’action 3⁽²⁾ et comme transféré dans l’action 5.

(1) *Le Monde* du 19 octobre 2011.

(2) Pages 39 et 82 du P.A.P. 2012.

b) Mais après les charges de personnel, le budget de l'affranchissement continue de se distinguer.

Cette action a besoin pour financer ses **charges de personnel** en 2012 de 1 873,19 millions d'euros, soit 36 millions d'euros de moins qu'en loi de finances pour 2011 en dépit de la perte de 1 191 ETPT. La portée d'une réduction sensible d'ETPT, pour l'essentiel de la catégorie C, est à peine perceptible devant le poids de l'augmentation du taux de cotisation employeur au CAS *Pensions* et la présence de cadres supplémentaires.

La demande de **crédits de fonctionnement** de cette action a été chiffrée à **80,53 millions d'euros en AE** et **82,19 millions d'euros en CP**. Elle semble plus proche du montant de la consommation constatée en 2010 que de la demande formulée pour 2011.

Si les dépenses de **fonctionnement informatiques** sont importantes (18,3 millions d'euros en AE et 19,69 millions en CP), bien qu'en baisse sensible, le principal poste demeure celui de **l'affranchissement : 59 millions d'euros sont prévus en 2012** ⁽¹⁾ en se conformant au montant constaté en 2010. Les campagnes de communication en faveur de la télédéclaration et du paiement dématérialisé qui utilisent la voie postale comme la radio expliquent peut-être la persistance de cette dépense malgré les efforts de dématérialisation accomplis.

La présentation des dépenses **d'investissement informatiques** exécutées en 2010 dans le RAP correspondant n'était pas claire, mais une limitation de cette dépense à 5,25 millions d'euros en CP était constatée en raison d'un report de calendrier de la refonte de la plate-forme Télé-IR sur la période 2010-2011. Il semble que cette opération a été finalisée en 2011 et ne se poursuivra pas par le biais de reports de crédits en 2012.

Les dépenses immobilières consécutives aux réaménagements liés à la création de la DGFIP ou de rénovation de locaux (conception des accueils du public et amélioration de l'ergonomie des espaces) sont inscrites dans l'action *Soutien*.

Le coût direct de gestion d'un foyer fiscal se maintiendrait à 31 euros en raison de la généralisation des loyers budgétaires qui aurait tout de même été compensée par la hausse d'activité des services en liaison avec la baisse des effectifs. Il semble au Rapporteur spécial qu'un certain nombre d'options techniques (comme la suppression du certificat électronique qui était onéreux) ont pu dépasser l'impact des loyers budgétaires.

(1) La mesure de suppression d'un exemplaire du formulaire de déclaration d'impôt sur le revenu 2008 n°2042 DPR avait permis de réaliser 1,77 million d'euros d'économie dont 1 million au titre de l'affranchissement.

B.- LA FILIÈRE GESTION PUBLIQUE GÈRE LE SECTEUR PUBLIC LOCAL ET ASSURE LA GESTION FINANCIÈRE ET COMPTABLE DE L'ÉTAT

La filière Gestion publique assure le paiement des dépenses publiques et la tenue des comptes publics. Elle partage les mêmes axes stratégiques que la filière Fiscalité : d'une part le développement de l'@-administration et de la dématérialisation des procédures et d'autre part la recherche de performance autour d'un réseau resserré.

La filière Gestion publique souhaite s'adresser en tant qu'administration de services **avant tout** à « l'utilisateur » que sont les collectivités territoriales et les établissements publics en proposant la mise en place d'un **interlocuteur fiscal unique des élus locaux en matière fiscale** et en offrant des services « rénovés » d'information et d'expertise financières.

Mais en étant également chargée de la tenue des comptes de l'État ses travaux sont soumis à une certification annuelle assurée par la Cour des comptes. Le nombre de réserves formulées se réduit et est passé de 13 en 2006 à 7 en 2011.

L'efficacité de la filière Gestion publique se fait par le bais d'un **sous indicateur 5.1 dédié au taux d'intervention sur les dépenses du secteur public local** (cf. supra) Il relève de l'objectif n° 5 *Maîtriser le coût de gestion des administrations financières*. Ces résultats s'amélioreraient en 2012 tout en dépendant de la diminution des frais de gestion et de la croissance prévisionnelle des dépenses payées pour le compte des collectivités locales.

Elle participe par ailleurs à l'**indicateur 5.2** qui mesure la **productivité globale de la DGFIP**.

Cette filière regroupe trois actions *Gestion de l'État hors fiscalité* (n° 5), *Gestion financière du secteur public local hors fiscalité* (n° 7) et *Gestion des fonds déposés* (n° 8). Elle rassemblerait en 2012 34 283 ETPT contre 35 021 agents ETPT (soit - 738). Ces effectifs ETPT représentent environ 29 % de l'ensemble des effectifs de la DGFIP.

Trois objectifs illustrés par 5 indicateurs ont pour objet de suivre ses performances.

1.- Les objectifs de la filière gestion publique

Trois objectifs peuvent être directement rattachés au suivi de la performance de la filière gestion publique : assurer la qualité comptable, réduire les délais de paiement des dépenses publiques et renforcer la qualité du service partenarial rendu au secteur public local. En 2011, un quatrième indicateur a été introduit afin de suivre l'activité immobilière pilotée par France Domaine.

a) Objectif n° 6 : Assurer la qualité comptable : un nouvel indice sur échantillon qui anticipe une dégradation de la qualité comptable.

Depuis le PAP 2009 cet objectif est illustré par deux indicateurs qui s'intéressent à la comptabilité de l'État comme à celle du secteur public territorial.

L'indice des jours anomalies constatés dans la comptabilité de l'État est remplacé par l'indice de qualité des comptes de l'État (indicateur n° 6.1). Il s'appuie sur les équipes de qualité comptable des directions locales (DDFiP, DRFiP) chargées d'assurer la **détection précoce** des erreurs ou anomalies comptables afin qu'elles soient rapidement rectifiées. Il est exprimé en pourcentage qui mesure la proportion d'opérations conformes aux critères de qualité comptable au sein de l'échantillon d'opérations contrôlé. **La bascule comptable dans Chorus fait craindre une dégradation de la qualité comptable en 2012 et 2013.**

Le périmètre 2012 de l'indicateur n° 6.2, qui est un indice agrégé de **suivi qualitatif des comptes locaux**, est élargi et étendu, avec une base de départ assise sur la qualité des comptes 2011 (115). La cible est une amélioration d'un point de l'indice en 2012 puis en 2013. L'indicateur est encore en phase de test.

b) Objectif n° 7 : L'observation des délais de paiement des dépenses publiques se limite au traitement par les comptables publics.

En 2009 l'observation du délai de paiement des dépenses publiques avait été associée aux préoccupations du plan de relance de l'économie 2009 (augmentation de l'avance forfaitaire payée aux attributaires des marchés publics) et était illustrée par un indicateur à deux volets : le délai global de paiement fixé à 28 jours à compter de la réception de la facture et la date de visa du comptable ainsi que le délai de paiement par les comptables des dépenses du secteur local dont les collectivités étaient sous Hélios. Le volet délai moyen de paiement par les comptables de l'État avait disparu.

Depuis le PAP 2011, l'indicateur s'intéresse au taux de visa à 15 jours par les comptables des dépenses de l'État. Les cibles se maintiennent (une amélioration en 2012 à 80 %).

Le délai de paiement (en jours) par les comptables des dépenses du secteur public pour les collectivités sous application Hélios sera légèrement inférieur à 7 jours en 2012. Le Rapporteur spécial observe donc une dégradation de la performance par rapport aux exécutions 2008 et 2009, justifiée par le déploiement d'Hélios dans de grandes collectivités et de grands établissements publics.

Le Rapporteur spécial continue de rappeler, à l'instar de la Cour des comptes à propos du contrôle hiérarchisé de la dépense, que **la réduction des délais de paiement ne doit pas se faire au détriment du contrôle de la dépense** quelles que soient ses modalités. Mais, la DGFIP, pour ses propres besoins, se trouve également en situation d'ordonnateur sur Chorus et ses fournisseurs ne se satisfont peut-être pas de cet indice.

c) Objectif n° 8 : Renouvellement du suivi de la qualité du service partenarial rendu au secteur public local.

Cet objectif est renseigné par deux indicateurs.

Le premier concerne le **taux de couverture de la dématérialisation dans le secteur public local** inscrit à la hausse (55 % pour 2012 contre 53 % pour 2011 après révision). Le PAP insiste sur la nécessité d'une « dynamique partenariale » avec les 4 730 collectivités et établissements publics locaux pour diffuser la dématérialisation des procédures.

Depuis le PAP 2011, la DGFIP a souhaité présenter un **taux brut de recouvrement des recettes des collectivités locales – hors fiscalité et dotations** – afin de communiquer sur son activité de recouvrement. Cet indicateur calcule le taux de recouvrement de recettes N-1 et subit une petite altération depuis 2011 en raison du basculement de très grandes villes et des hôpitaux sous Hélios. La mesure pour 2012 remonte à 95 % mais reste en deçà des résultats 2010.

d) Objectif n° 10 : Mettre en œuvre la politique immobilière de l'État : une gestion patrimoniale au sein de la DGFIP?

Le PAP 2011 du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* a déployé un nouvel objectif intitulé : *Mettre en œuvre la politique immobilière* sur la présence duquel le Rapporteur spécial s'interroge.

Outre l'expertise immobilière de France Domaine (au sein de la DGFIP et au sein du programme 156), la DGFIP fait valoir qu'une nouvelle offre de services immobiliers (évaluation immobilière) peut être offerte aux collectivités locales.

L'indicateur de l'évolution de la mise en œuvre de la politique immobilière développe trois taux.

Les activités immobilières de France Domaine apparaissent en filigrane dans le programme 156 et il semble au Rapporteur spécial que l'idée d'une mission patrimoniale/foncière doit être précisée.

2.– Action 5 : Gestion financière de l'État hors fiscalité – Chorus ne réduit pas les effectifs de la DGFIP.

Cette action regroupe **cinq métiers** spécifiques. Pour mémoire, il s'agit :

- du recouvrement des recettes non fiscales de l'État ;
- du paiement des dépenses de l'État (hors pensions) ;
- de la tenue de la comptabilité de l'État ;

- de l'exercice de prestations d'expertise économique et financière ;
- de la gestion du patrimoine immobilier de l'État (France Domaine).

Malgré l'importance de son rôle pour l'État, le poids financier de cette action au sein du programme 156 est ténu : **6,9** %. Elle ne mobilise « que » **8** % de l'ensemble des ETPT.

Elle est directement intéressée par l'évolution des différents systèmes d'information de l'État (le progiciel CHORUS, le futur système informatique de la paye de l'ONP).

Les évolutions progressives de la gestion de la chaîne des dépenses de l'État impliquent un renforcement des effectifs directement liés aux métiers de tenue et comptabilisation des dépenses. Ceux-ci ont accueilli un nombre important d'emplois en « transfert entrant » dans le cadre de la mise en place des **centres de services partagés (CSP)** et des **services facturiers** (+ 288 ETPT en 2011). Le nombre d'ETPT affecté au contrôle et au paiement de la dépense de l'État serait porté à 3 645 ETPT contre 3 389 ETPT en 2011.

Le déploiement généralisé de Chorus pour la gestion de la dépense de l'État ne semble pas se traduire pour la DGFIP par la réalisation de gains de productivité importants et une réduction des effectifs. Au contraire.

BOP, CSP et services facturiers :

Un éclairage utile

Le principe : Les directions « métier » en centrale et les responsables de BOP locaux d'une administration mobilisent les centres de services partagés (CSP) qui réalisent les actes de gestion des achats, commandes, etc. dans le progiciel Chorus pour le compte de celles-ci et transmettent les factures aux services facturiers qui les réceptionnent et les traitent également dans le progiciel Chorus. Les relations entre ces trois acteurs sont régies par des protocoles. Les CSP sont l'affaire des ministères mais la mutualisation à l'échelon régional est conseillée.

Les centres de services partagés ont été généralisés en 2011 au sein de l'administration centrale et en services déconcentrés. Ils peuvent avoir des antennes locales. La mise en œuvre des services facturiers est moins développée à fin 2011 et seuls les ministères financiers, sociaux et culturels ont mis en œuvre des services facturiers en optant pour un niveau régional.

Les ministères économique et financier disposeraient **en centrale de 7 CSP** dont deux pour la DGFIP.

Les ministères financiers, sociaux et de la culture (dits du bloc 3) ont mis en place **23 CSP régionaux.**

L'ensemble des services facturiers créés en administration centrale comme au niveau déconcentré ont un socle organisationnel commun : placés sous l'autorité d'un comptable (contrôleur budgétaire et comptable ministériel, directeur régional des finances publiques). Leur périmètre est variable et peut se limiter à quelques natures de dépenses (commande publique, subventions), ou au contraire comprendre toutes les dépenses de l'ordonnateur concerné.

Les **7 services facturiers** traitant des **dépenses d'administration centrale** (ministères du travail, de l'emploi et de la santé, de la justice et des libertés, des affaires étrangères et européennes, des sports, des solidarités et de la cohésion sociale, de la ville, de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, Services du Premier Ministre, et ministères financiers) ainsi que les **22 services facturiers** traitant des **dépenses déconcentrées** des ministères sociaux, financiers et du ministère de la culture (du bloc 3) sont en relation avec un ou plusieurs centres de service partagés chargés de traduire dans Chorus les décisions budgétaires et comptables des ordonnateurs.

Le nombre d'emplois dans les services facturiers reste proche du nombre d'emplois des précédents services gestionnaires des ministères économique et financier (y compris de ceux propres à la DGFIP gestionnaire). *La participation de la DGFIP comptable est calibrée à hauteur d'environ 1/3 des emplois restants, les agents venant du service dépense.*

Les services facturiers peuvent être organisés en secteurs spécialisés par nature de dépense (Informatique, logistique, immobilier, convention/subvention) permettant une meilleure professionnalisation. Un service transverse « pilotage, orientation et comptabilité » est en charge du pré-enregistrement des factures au fil de l'eau dans Chorus. Chaque secteur est dirigé et animé par un cadre A. Les équipes sont composées d'agents DGFIP, ayant travaillé auparavant ou non dans des services dépense, ainsi que d'agents en provenance des services ordonnateurs des ministères financiers. Chaque agent traiterait environ 1 100 demandes de paiement par an mais il semble que d'autres sources évoquent le chiffre de 3 000 factures par an.

Le Rapporteur spécial s'interroge sur un impact possible à terme de cette organisation sur les BOP de niveau départemental de la DGFIP.

- Les besoins en personnel et les demandes budgétaires de l'action n° 5

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE (2007-2012)

Catégorie	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010 réalisé	LFI ETPT 2011	ETPT 2012
A+	132	126	151	197	163	205
A	2 456	2 364	2 338	2 231	2 394	2 259
B	3 132	3 155	3 159	3 493	3 216	3 621
C	3 663	3 468	3 416	3 197	3 279	3 219
Total	9 383	9 113	9 064	9 118	9 052	9 304

Le nombre des ETPT de cette action augmente de 252 ETPT (!) par rapport à 2011 et d'un peu moins par rapport à 2010 (+ 186). On compte 42 A+ et 405 agents B supplémentaires. Le rattachement de l'activité de recouvrement des taxes d'urbanisme serait à l'origine de l'augmentation de 223 ETPT sur cette action. **L'augmentation sur le périmètre constant serait de 29 ETPT.**

Ce transfert d'ETPT et son impact sur la masse salariale de cette action justifient que la demande de crédits pour les **charges de personnel** augmente et s'élève à **567,62 millions d'euros**.

Malgré une visibilité détériorée avec l'opportun transfert sur cette action du recouvrement des taxes d'urbanisme, une observation attentive permet de constater une redistribution des EPTP en fonction des différentes activités. L'apport net de 29 EPTP masque une augmentation continue depuis 2009 des agents affectés à la dépense de l'État (hors comptabilité). **Le paiement des dépenses de l'État mobiliserait 277 ETPT supplémentaires !** Soit 13,5 % d'ETPT supplémentaires pour gérer des dépenses en ces temps de contraction budgétaire. Peut-être faudrait-il que le Rapporteur spécial ait une approche de l'ensemble des effets du déploiement de Chorus sur les administrations publiques pour qu'il puisse en apprécier les gains ?

La ventilation entre métiers est retracée dans le tableau ci-après.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR MÉTIERS (2007-2012)

(en ETPT)

Activités	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 Réalisé	ETPT 2009 Réalisé	ETPT 2010 Réalisé	LFI ETPT 2011	ETPT 2012
Recettes non fiscales de l'État	2 192	2 222	2 201	2 371	2 093	1 999
- Recouvrement des amendes	1 322	1 375	1 325	1 310	1 285	1 231
- Recouvrement des produits divers	870	847	849	825	808	768
Paiement des dépenses de l'État (hors pensions)	3 108	3 080	3 150	3 174	3 389	3 645
- Contrôle financier déconcentré	nc	293	249	265	254	264
- Paiement des dépenses	nc	1 669	1 737	1 764	2 044	2 321
- Paye sans ordonnancement préalable des agents de l'État	nc	1 118	1 164	1 145	1 091	1 060
Comptabilité de l'État	1 570	1 528	1 592	1 438	1 498	1 389
Prestations d'expertise	541	511	509	541	515	532
Gestion du Patrimoine de l'État (activités domaniales)	1 972	1 772	1 612	1 594	1 557	1 516
Recouvrement des taxes d'urbanisme				236		223
Total	9 383	9 113	9 064	9 304	9 052	9 118

● **Les dépenses de fonctionnement.**

Celles-ci sont estimées à la baisse (**22,82 millions d'euros en AE et 23,79 millions d'euros en CP**) en raison d'une prévision plus faible des dépenses de fonctionnement informatiques de presque de moitié : 6,82 millions

d'euros en AE et 7,79 millions d'euros en CP. Ces sommes sont destinées au financement de l'exploitation Chorus, de l'application ONP (sans doute aux aspects préparatoires) et à l'infocentre India.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE L'ACTION 5 (2008-2012)

(en millions d'euros)

	CP consommés RAP 2008	CP consommés RAP 2009	CP consommés RAP 2010	CP PAP 2011	CP PAP 2012
Affranchissement électronique	5,3	4,8	6,5	4,9	6,5
Frais d'huissiers de justice	8,1	7,6	7,04	7,6	7,4
DNID (Direction nat. des Interventions domaniales)	Imputé sur l'action Soutien 09-02	2,3	2	1,9	2,1
Dépenses informatiques	0	5,2 AE et 6,8 CP	7,3 AE et 3,0 CP	12,5 AE et 7,6 CP	6,9 AE et 7,8 CP
Total	13,5	19,59 AE et 20,4 CP *	23,1 AE et 23 CP	26,88 AE et 27,7 CP	22,82 AE et 23,8 CP

Les prévisions de **dépenses d'investissement** de l'action 5 pour 2012 restent faibles (390 000 euros en AE ; 450 000 en CP).

Avec ces différents éléments et dès 2010 le **coût direct unitaire du contrôle et du paiement des dépenses de l'État** a augmenté. Il s'agit probablement d'un phénomène transitoire lié au déploiement de Chorus qui modifie l'appréciation comptable des dépenses.

La révision du règlement général comptable de 1962

Le projet de révision du règlement général de la comptabilité publique est en cours depuis 2010. Le décret 62-1587 du 29 décembre 1962 sera remplacé par un décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Tout en consolidant les principes de la comptabilité publique, il procède à un « nettoyage » du texte de 1962 ⁽¹⁾ et introduit les modifications introduites par la LOLF. Il prendrait également en considération les nouveaux modes d'organisation financière de l'État (Chorus, CSP, etc.). La première partie de ce règlement (relative aux entités publiques) sera soumise à l'avis du conseil d'État cet automne.

3.- Action 7 : Gestion financière du secteur public local

Cette action, qui mobilise 17,4 % des engagements de crédits et 20,6 % des ETPT du programme, est la **première action de la filière Gestion publique** de la direction générale des Finances publiques. **759** trésoreries désormais spécialisées secteur public local ont intégré les fonctions de fiscalité locale exercées par les ex centres des impôts et assument un service unique chargé de la fiscalité directe locale de niveau départemental couvrant l'ensemble des opérations liées aux bases d'imposition.

(1) Par exemple de la notion juridique d'établissements publics.

Cette action assure des métiers identiques à ceux de l'action 05 *Gestion financière de l'État hors fiscalité*, c'est-à-dire recouvrement des recettes, gestion des dépenses, tenue de comptabilité et conseil, à l'exception des activités domaniales. Toutefois, ces prestations sont assurées pour le compte d'un secteur public local hétérogène.

Elle dispose de son propre programme informatique, Hélios complété par l'application Delphes et des outils de dématérialisation XÉMélios. Le déploiement d'Hélios a été réalisé dans 98 % des trésoreries. Les migrations de la Recette des finances des Hospices de Lyon, de la Recette générale des Finances de la ville de Paris et de la Recette des Finances de l'Assistance publique des Hôpitaux de Marseille ont été lancées achevées fin 2010. Désormais le Protocole d'Échange standard (PES V2) peut se répandre afin de développer les échanges dématérialisés d'informations entre les trésoreries et les partenaires locaux.

En 2012, cette action mobiliserait 24 657 ETPT, c'est-à-dire enregistrerait une réduction de plus de 4,2 % de ses effectifs depuis 2010 ; leur répartition par catégorie continuant à être modifiée au profit des agents A+ et B.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION 07 (2007/2012)

Catégorie	ETPT 2007 Réalisé	ETPT 2008 Réalisé	ETPT 2009 Réalisé	ETPT 2010 Réalisé	LFI ETPT 2011	ETPT 2012 demandés
A+	672	587	623	667	670	704
A	4 020	4 227	4 123	4 073	4 216	4 200
B	9 412	9 609	9 674	10 185	9 655	9 923
C	11 910	11 468	11 382	10 121	10 116	9 173
Total	26 040	25 891	25 802	25 056	24 657	24 000

Les crédits demandés pour les **charges de personnel 2012 s'élèvent à 1,439 milliard d'euros, en dépit d'une réduction des effectifs de 657 unités.** Les frais de personnel de cette action en 2010 ont été clôturés à 1,387 milliard d'euros. La réduction des ETPT étant un peu plus faible qu'en 2011 et compte tenu de l'augmentation des agents A+, les besoins de titre 2 sont prudemment dotés de 52 millions d'euros supplémentaires. Mais cette couverture sera-t-elle suffisante?

Pour l'exercice de ses missions en 2012, la demande de **crédits de fonctionnement s'élève à 54,38 millions d'euros en AE et 57,39 millions d'euros en CP**, soit une forte diminution par rapport aux exercices précédents.

Ce revirement est à détecter sur les dépenses de fonctionnement informatiques **estimées à 15,70 millions en AE et 17,7 millions en CP**, contre 40,89 millions en AE et 43,9 millions en CP. Le montant de ces dépenses s'accorde avec la consommation constatée au cours de l'exercice 2010.

Le fonctionnement et la maintenance informatique pour cette action concernent la galaxie Hélios, Delphes, Fidélio, l'application comptable de l'AP/HP (Eifel).

Le Rapporteur spécial n'a pas connaissance des montants réellement engagés en 2011, mais rappelle que différents marchés d'assistance à exploitation devaient être lancés suite au déploiement d'Hélios dans des trésoreries gérant des structures dites complexes (Ville de Paris, Hospices de Lyon, Assistance publique des Hôpitaux de Marseille).

Quels conseils et services pour les collectivités en difficulté ?

Le Rapporteur spécial, président de la commission consultative d'évaluation des comptes – CCEC, formation restreinte du Comité des finances locales qui assure le contrôle de la compensation financière allouée en contrepartie des transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales – et également secrétaire de la commission d'enquêtes sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux, s'est inquiété auprès de la DGFIP des conseils et des services que pouvaient apporter les trésoreries et les services de fiscalité directe locale (SFDL).

Les SFDL regroupent sous forme de pôle les anciens services de la trésorerie générale et les services départementaux de la fiscalité directe locale des ex directions des services fiscaux et sont présents dans chaque direction départementale des finances publiques.

Le responsable de la filière gestion publique a indiqué que la formation de ses agents sur les produits financiers et en particulier les différents produits « toxiques » (crédits structurés, indexation sur le franc suisse, taux euribor, éventuellement *swaps*) avait été renforcé : 250 agents ont reçu une formation complémentaire en 2011, après une première campagne de formation réalisée en 2010 en collaboration avec Dexia. Mais le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales étant rappelé, il est précisé que les services de la DGFIP ne font qu'épauler les collectivités sur leur demande. Notamment, en réalisant des analyses financières qui peuvent éclairer les collectivités sur la structure et l'évolution de leur endettement. Les interventions sont limitées :

– Un devoir d'alerte sur les situations difficiles a été demandé au réseau comptable de la DGFIP et certains dossiers peuvent être repris en traitement par l'administration centrale.

– La « charte Gissler » entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010 a été conçue pour diffuser les bonnes pratiques et la transparence dans les relations entre les banques et les collectivités territoriales et au sein de ces dernières afin que les assemblées délibérantes soient parfaitement informées des emprunts, de la dette et de la nature de l'exposition aux produits structurés de leurs collectivités. Elle est assortie d'une cotation des risques. Sur ces bases, la DGFIP a entrepris un recensement des encours de dettes et de leur compensation pour disposer d'une vision globale de l'endettement des collectivités, en particulier sur la partie structurée de ces emprunts. Ce document est théoriquement attendu pour la fin de l'année 2011, mais la collecte de l'information s'avère plus difficile que prévue, les données transmises étant très hétérogènes, parfois en raison d'un manque d'information de leur émetteur.

– Les Chambres régionales des comptes ont été les premières à alerter sur les risques encourus en 2008. Des groupes de travail auraient été mis en place au sein des juridictions financières avec les comptables de la DGFIP. Enfin, mais de manière limitée, le ministère de l'Intérieur et les préfetures peuvent aussi assurer un rôle de conseil auprès des collectivités.

En collaboration avec la DGCL, la DGFIP travaille à la refonte du Guide de l'intercommunalité.

Cette actualité mobilise les comptables de la DGFIP, quand ils le peuvent et le Rapporteur spécial s'inquiète également de la charge de travail qui sera confiée aux trésoreries lors de la mise en place, dans le cadre de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales des établissements de coopération intercommunale et des pôles métropolitains, notamment lors d'opérations de défaisance de structures existantes.

Une application, mise en production en mars 2010 pour le bloc communal, **Fidelio**, offre aux collectivités locales des simulations fiscales précieuses pour les préparations budgétaires.

4.- Action 8 : La Gestion des fonds déposés

Par cette action, l'administration assure, au niveau des directions régionales ou départementales des finances publiques, une double mission en tant que gestionnaire des fonds déposés de manière réglementaire ou obligatoire (DFT) et au titre de préposé de la Caisse des dépôts et consignations. Elle développe son activité dans le sens de la promotion de services électroniques et dématérialisés en conformité avec les normes interbancaires.

Une baisse assez sensible des effectifs de cette action en 2012 est prévue (7,4 % par rapport au réalisé 2010).

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS (2007/2012)

Catégorie	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010 réalisé	LFI ETPT 2011	ETPT 2012
A+	11	10	10	12	11	13
A	207	222	208	186	214	188
B	533	544	547	611	540	578
C	681	626	613	520	547	452
Total	1 432	1 402	1 378	1 329	1 312	1 231

La demande de crédits pour les dépenses de personnel 2012 est presque identique à celle de 2011. Elle s'élève à 72,23 millions d'euros. Les mouvements sur la répartition de son personnel semblent osciller.

La prévision relative à ses **dépenses de fonctionnement reste fixée à 1,2 million d'euros** comme en 2011. Elles financent des frais d'affranchissement et un peu d'informatique.

Le niveau d'activité se maintient notamment en liaison avec l'extension de l'usage d'une carte bancaire pour les régies locales.

C.- L'ACTION 06 : LES PREMIERS GAINS DE PRODUCTIVITÉ DE LA DISCRÈTE ET PERSÉVÉRANTE REFORME DE LA CHAÎNE DES RETRAITES.

La gestion des pensions a entamé depuis quelques années une réforme profonde menée avec différents acteurs publics. Elle se fait en liaison avec tous les ministères qui doivent recueillir puis transmettre des données fiables et exhaustives sur la carrière de leurs agents partant en retraite. Cette évolution concerne la gestion des pensions dans les structures même de la DGFIP qu'en combinaison avec les autres ministères. Elle s'inscrit dans le cadre des décisions du Conseil de la modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 et fait suite aux préconisations d'un audit de modernisation de février 2007.

L'une des étapes a été la création par le décret du 26 août 2009 n° 2009-1052 du **service des retraites de l'État (SRE)**, service à compétence nationale (SCN), qui a remplacé le service des Pensions. La seconde est l'installation du **comité de coordination stratégique de la réforme de la gestion des retraites** en août 2009. Il a permis en 2010 de mettre en place et de coordonner les plans d'action des administrations ainsi que de définir les conditions d'un avancement **industriel** de l'enrichissement des comptes individuels retraite (CIR). **Les CIR doivent tous avoir fait l'objet d'une validation à fin 2012**, le rythme de reprise des carrières ayant été accéléré.

Le projet de rationalisation du réseau et des procédures de liquidation et paiement des retraites a beaucoup avancé. Le système SI CIR a été lancé début 2011 auprès des ministères et un nouveau portail informatique (PETREL) a été proposé et adopté par cinq ministères. Le déploiement dans les ministères ayant leur propre système de collecte des droits devrait débuter début 2012.

En 2011, le SRE a supervisé la réorganisation et la fermeture des centres régionaux des pensions (CRP) de la DGFIP appelés à devenir des **centres de gestion des retraites (CGR)**. 12 centres régionaux de pensions font l'objet d'une fermeture. À fin 2011, les 12 cgr seront en place. Les centres de Bordeaux et de Rennes seront chargés d'un service de renseignement à l'usager (le centre de service retraite CSR) accessible par voies téléphonique et électronique.

Les gains induits espérés par le Conseil de modernisation sont de l'ordre de **1 200 ETPT**, dont **300 au sein de la DGFIP**. Toutefois, ces gains seraient dégagés progressivement, après l'enrichissement des CIR et la stabilisation des processus, c'est-à-dire en 2012 et 2013.

En 2011, les centres régionaux de retraite comptaient 410 emplois : la première phase de mise en œuvre de la réforme **permet d'en réduire une cinquantaine**.

a) *Les crédits*

L'action *Gestion des pensions* est demeurée plusieurs années en dehors des entreprises de réduction des effectifs, toute à la préparation de la rationalisation de la chaîne des pensions. Elle était par ailleurs confrontée au mouvement important de départs à la retraite. Elle faisait donc figure de niche de réduction de postes grâce aux gains futurs de productivité.

En 2012, elle devrait perdre une centaine d'ETPT, soit près de 10 % de son effectif.

Les centres régionaux des pensions (CRP) seront remplacés par 12 centres de gestion des retraites (CGR).

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION *GESTION DES PENSIONS*

Catégorie	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010 réalisé	ETPT 2011 demandés	ETPT 2012 demandés
A+	15	13	21	21	23	21
A	119	136	137	136	139	136
B	426	424	436	479	428	449
C	541	507	509	457	504	383
Total	1 101	1 080	1 103	1 093	1 094	989

Il est également attendu une baisse des besoins en **crédits de personnel** pour 2012 : **60,3 millions d'euros** (- 4 millions d'euros par rapport à 2011).

Les **dépenses de fonctionnement** de l'action *Gestion des pensions* pour 2011 se réduisent à **8,65 millions d'euros en AE et 8,65 millions d'euros en CP**. Ces dépenses financent l'ensemble des activités **amont** des pensions y compris les centres de gestion des retraites (CGR). Le service des retraites de l'État dispose d'une dotation limitée en 2012 à 4,61 millions d'euros en AE et de 4,53 millions en CP. Le poste affranchissement informatique est estimé à 3,7 millions d'euros.

Des dépenses de fonctionnement informatiques sont isolées et estimées à environ 350 000 euros. Elles concernent l'application **Neptune de liquidation et paiement des retraites**. S'y ajoutent 170 000 euros classés en investissement.

Les **dépenses d'intervention**, évaluées à 530 000 euros (en augmentation), contribuent au fonctionnement du groupement d'intérêt public **GIP « Info retraite »** chargé depuis juin 2004 de coordonner la mise en place d'un service d'information ⁽¹⁾ sur les droits à la retraite pour tous les assurés des régimes obligatoires. S'y ajoute une adhésion au Centre national des données sociales.

(1) Dont l'adresse du site Internet est la suivante : <http://www.info-retraite.fr>

b) *Un indicateur unique appelé à être satisfait par la mise en place des comptes individuels de retraite.*

Depuis le PAP 2010, un seul indicateur illustre **l'objectif n° 9 Optimiser, par l'accélération des délais de traitement, la qualité du service rendu aux agents publics en matière de pension.**

Cet indicateur **n° 9-1** suit le pourcentage des dossiers de départs en retraite urgents traités **dans un délai de deux mois** et depuis le PAP 2010 pour les phases allant de la liquidation au paiement. La DGFIP considère en effet que le principal dysfonctionnement qui pourrait affecter la chaîne de traitement des pensions est le retard dans l'octroi de la pension. La concentration de l'objectif sur le traitement des dossiers urgents permettrait d'apprécier la performance du service des retraites de l'État.

L'intégration dans le périmètre de cet indicateur du délai de paiement avait entraîné la révision à la baisse des prévisions 2011 à 93 %. La tendance se redresse en 2012 à 95 %.

D.- L'ACTION SOUTIEN CONCENTRE 83 % DES CRÉDITS HORS CHARGES DE PERSONNEL

Cette action mobilise en 2012 **25,94 % des demandes budgétaires et 13,16 % des effectifs ETPT du programme 156**. L'effort d'affectation plus équilibrée des crédits et des personnels engagé depuis le RAP 2009 faiblit dans ce PAP 2012.

L'action *Soutien* accueille les effectifs de la DGFIP chargés de missions transversales de support (gestion des ressources humaines et des moyens, informatique), pilotage (audit et contrôle), d'état-major (direction, communication, accueil, etc.) et fait songer à la troisième filière de l'organigramme de la DGFIP, dite du pilotage du réseau et des moyens. Elle comporte une subdivision réservée au programme Copernic.

a) *Les ETPT de l'action Soutien sont diminués d'un tiers par un effort sur leur affectation.*

En 2011, l'action *Soutien* rassemblera 15 633 ETPT soit 325 agents ETPT de moins que n'en comptabilisait le RAP 2010. Presque 35 % des agents A+ du programme y sont inscrits, ce qui paraît logique dans la mesure où les fonctions de direction sont censées y figurer.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION SOUTIEN 2006-2012

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010 réalisé	LFI ETPT 2011	ETPT 2012
A+	1 414	1 250	1 247	955	1 004	1 014	1 039
A	8 158	7 873	7 904	5 268	5 455	5 346	5 618
B	6 001	5 819	5 880	4 594	4 625	4 519	4 276
C	9 715	8 616	8 957	5 050	4 545	4 754	4 371
Total	25 288	23 558	23 988	15 867	15 629	15 633	15 304

Les **crédits de personnel** demandés pour l'action *Soutien* en 2012 sont estimés à **1 030,2 millions d'euros** contre 992,2 millions en 2011. Comparés aux résultats de l'exercice 2010, ces crédits sont en hausse de 4,2 % alors que les ETPT diminuent de 325 unités ; mais un nombre plus élevé de cadres A+ et A est prévu.

La sous action dédiée au programme transversal Copernic compte encore 201 ETPT (en majorité des cadres A), ce qui est un peu surprenant, la décélération des effectifs Copernic ayant été annoncée comme plus rapide. Cette présence témoigne du besoin encore élevé de compétences pour poursuivre le développement de ce progiciel.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR SOUTIEN HORS COPERNIC

Soutien hors programme Copernic						
Catégorie	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010 réalisé	LFI ETPT 2011	ETPT 2012
A+	1 229	1 223	939	976	1 001	1 015
A	7 599	7 633	5 053	5 272	5 177	5 458
B	5 790	5 852	4 565	4 607	4 498	4 261
C	8 580	8 926	5 030	4 541	4 743	4 369
Total	23 198	23 634	15 587	15 396	15 419	15 103

b) La sous-action Soutien Copernic se finance sans transparence par reports de crédits.

La sous-action *Soutien Copernic* va solliciter 16,7 millions d'euros pour couvrir les charges du personnel qui lui est affecté mais ne comporte aucune demande de crédits de fonctionnement ou d'investissement pour l'année 2012. La poursuite du projet est désormais financée par la voie de reports de crédits depuis 2010. Le rapporteur spécial en demande le montant par le questionnaire budgétaire⁽¹⁾ : il restait au 1^{er} janvier 2011 environ 48,5 millions d'euros d'autorisation d'engagement sur un projet estimé à 911,5 millions d'euros sur la période (2001-2009). Mais le montant des crédits de paiement restant n'est pas connu⁽²⁾.

(1) Cf. supra sur les moyens informatiques Copernic – 55 millions de CP par majoration de reports de crédits – article 55 du PLF 2011.

(2) Il a été précisé au Rapporteur spécial que 40 millions d'euros de crédits de CP devraient être reportés (article 39 du PLF 2012). Une partie de ses sommes AE et CP sera également reportée sur 2013.

L'information sur l'usage de reports de crédits correspondant à des projets de longue haleine devrait être développée dans les documents budgétaires PAP et RAP pour un meilleur suivi.

c) La demande de crédits de fonctionnement de la sous-action Soutien autre que Copernic est diminuée d'environ 10 %.

● La demande de **crédits de fonctionnement** de cette sous-action s'élève à **1 012,08 millions d'euros en AE et 973,04 millions d'euros en CP**. Cette demande diminue de 9,3 % en AE et de 11,25 % en CP par rapport au budget demandé en 2011. **Une bonne centaine de millions d'euros devrait être économisée en 2012 notamment grâce à un allègement des loyers budgétaires (– 14 millions d'euros) et des locations et charges connexes (– 12,6 millions d'euros)**. L'ensemble des frais de structures diminuerait de 29,5 millions d'euros mais le volume de la réduction des frais d'entretien des locaux interroge.

● Les dépenses indivises de fonctionnement sont articulées autour des cinq rubriques présentées ci-dessous :

– Les **loyers budgétaires** de 2012, bien qu'indexés à hauteur de 2,7 %, sont portés à **242,87 millions d'euros contre 257,48 millions d'euros en 2011**.

En contrepartie, en 2012, 20 % du total de ces loyers budgétaires seront réservés à la DGFIP au sein du programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* qui est chargé de l'entretien lourd des bâtiments.

– Les **frais de structure** sont estimés à **244,41 millions d'euros en CP**, contre **273,88 millions d'euros en 2010**. Cette diminution importante semble imputable aux locations et charges connexes et aux frais d'entretien des locaux. Ces derniers sont passés d'une réalisation de 62 millions en 2010 à une prévision de 34,65 millions d'euros en 2011 et à une demande de 16,7 millions d'euros !

– Les dépenses liées à **l'accomplissement des missions, estimées à 377,46 millions d'euros en CP** sont également appréciées à la hausse par rapport à 2011 (+ 7,9 millions d'euros). Cette hausse se retrouve intégralement dans le poste « l'informatique » (et précisément aux dépenses liées aux applications de support – incidence de la fusion et maintien du SIRH de la DGFIP en attente).

– Les **moyens de fonctionnement** sont estimés à **81,9 millions d'euros en CP** contre 92,55 millions d'euros en CP en 2011 soit baisse de 10,6 millions d'euros avec deux postes principaux : les fournitures de bureaux et les frais de déplacement.

- Une catégorie « divers » a été créée ; elle est estimée à 26,4 millions d'euros (- 1,8 million d'euros) et sert à financer des prestations sociales ou « collectives »⁽¹⁾.

d) *les crédits d'investissement de la sous-action Soutien autre que Copernic*

La sous-action *Soutien* concentre, comme elle le fait pour les dépenses de fonctionnement, plus de 95 % des investissements du programme. Mais une partie des dépenses d'investissement fonctionne sous le régime des reports de crédits.

La demande de crédits d'investissement de l'action *Soutien* s'élève pour 2012 à **153,46 millions d'euros en AE et 169,1 millions en CP**. Les AE enregistrent une diminution de leur demande de quelques millions d'euros, les CP d'une dizaine de millions d'euros. Plus de 80 % des sommes (AE et CP) sont destinées à des immobilisations corporelles.

Les **dépenses informatiques immobilisables** sont estimées à 35,6 millions d'euros en AE et 39,04 millions en CP ; elles correspondent à des dépenses d'infrastructures du SSI.

Les achats de matériels sont portés à 70,56 millions d'euros en AE et 106,77 millions en CP.

L'investissement immobilier 2012 pris en charge par le programme 156 s'inscrit désormais dans le cadre de la programmation immobilière 2011-2013 qui prend en compte les activités les programmes *Entretien des bâtiments de l'État* et *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Il est prévu pour le maintien du parc immobilier 47,30 millions d'euros en AE et 23,30 millions d'euros.

S'ajoutent à cet ensemble 121 000 euros de **dépenses d'intervention** correspondant à « l'adhésion » de la DGFIP à quelques organismes internationaux relevant du domaine fiscal (et notamment à l'OCDE dans le cadre de lutte contre la fraude fiscale).

*

* *

(1) Dont la contribution au fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) de 6 millions d'euros.

CHAPITRE II : LE PROGRAMME *FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES*

Le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* regroupe depuis 2011 **la totalité des crédits affectés à la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI)**.

La douane exerce une triple mission :

– **une mission de protection de l'espace national et européen** contre les fraudes, notamment la contrefaçon et les grands trafics internationaux ;

– **une mission économique**, en faveur de la compétitivité des entreprises et de la défense de l'emploi, liée à la fonction de régulation des échanges commerciaux extérieurs, avec des objectifs de fluidité, de sécurité et de qualité des flux ;

– **une mission fiscale** qui souhaite se positionner comme une référence en matière de fiscalité des nouveaux enjeux environnementaux en assurant sous de nouvelles modalités à compter de fin 2013 la collecte de la taxe poids lourds.

Les crédits demandés sont censés financer l'ensemble des moyens permettant la réalisation, dans la performance, de ces missions douanières.

La protection de l'espace national et européen et la régularisation des échanges commerciaux constituent pour la DGDDI des attributions indissociables du rôle fiscal qui lui est ordinairement dévolu. L'action de la douane a en effet considérablement évolué du fait des transformations majeures du commerce international et des nouveaux risques induits par la globalisation des échanges ainsi que par le développement du marché intracommunautaire et l'élargissement de l'Union européenne.

L'activité traditionnelle de dédouanement et de surveillance des frontières, de lutte contre les trafics de stupéfiants et de contrebande, s'est enrichie de fonctions diversifiées et complexes, structurées autour de la protection de l'ensemble des acteurs économiques : grands groupes comme PME, consommateurs et citoyens. Sont désormais confiés à la douane la fiscalité environnementale, la gestion des aides intérieures dans le domaine agricole, le contrôle des déchets, la lutte contre le travail clandestin et les pollutions maritimes, ainsi que la sécurité aux points d'entrées du territoire national (liaison TransManche, Vigipirate, passages dits « Schengen »).

Depuis sa création dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* poursuit deux finalités : d'une part, offrir aux opérateurs économiques des conditions d'**accomplissement de leurs formalités douanières dans des conditions permettant l'attractivité du secteur logistique localisé en France, d'autre part, assurer un niveau adéquat de sécurité des produits échangés et circulant sur le territoire.**

La douane évolue dans un double environnement, celui du commerce mondial, et celui d'un espace européen qui a opté pour un fonctionnement concurrentiel des marchés, de la libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux dans le respect de normes nationales et communautaires.

L'espace communautaire très structurant oriente les efforts de la DGDDI de modernisation des procédures et des moyens de dédouanement ; l'enjeu touche également au niveau de compétitivité et de concurrence de la douane française avec les autres services de dédouanement européens en passe ces dernières années de concentrer une grande part des flux de marchandises en transit dans l'espace européen.

I.- LES PRÉOCCUPATIONS DES ACTEURS DU PROGRAMME 302 FIN 2011

Le Rapporteur spécial s'est inquiété de la situation du budget en cours et de l'état d'esprit des différents acteurs qui contribuent à la mise en œuvre et à la performance du programme 302.

1.- Précarité sur le bouclage budgétaire 2011 de la douane : une justification « en deçà » du premier euro connue et subie

a) *Un titre 2 de nouveau « tendu »*

L'exercice 2010 du programme 302 n'a pu être clôturé sans une rallonge de plus de dix millions d'euros pour couvrir les dépenses de personnel 2010 malgré une stricte gestion des effectifs.

L'examen détaillé des charges de personnel de 2010⁽¹⁾ a révélé que l'enveloppe de crédits de titre 2 pour 2011 votée pour le programme 302 serait probablement insuffisante, les effets de la mesure nouvel espace statutaire (NES) de la catégorie B se faisant sentir sur une année pleine sans qu'ils aient pu être pris en compte dans le projet de loi de finances pour 2011.

(1) Cf. *Règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010 – Rapport de M. Gilles Carrez Assemblée nationale - n° 3544 tome 2 juin 2011 – pages 263 et suivante : contribution de M. Thierry Carcenac : Rapporteur spécial.*

Malgré une réduction des effectifs supérieure aux efforts demandés à la DGDDI en 2011 – le nombre des départs à la retraite sera réalisé à plus de 116 % ⁽¹⁾, le nombre de postes supprimés sera supérieur aux objectifs, le taux de non remplacement sera porté à 61,43 % et les recrutements ont été strictement gérés – le programme 302 pourrait manquer de quelques millions d’euros pour achever l’exercice 2011.

On compte sur les jours de grève et le niveau de rachat des jours CET, qui sont considérés comme des facteurs d’atténuation de la dépense, pour générer des « non dépenses » suffisantes. Mais il est difficile de provisionner cette « économie » ! **Les difficultés récurrentes proviennent d’une fixation des crédits en deçà du *a minima*. On se trouve en réalité devant une sous-estimation budgétaire connue, quasi volontaire, que l’on s’entête à afficher** mais qui paraît relever d’une pensée magique.

b) Les autres titres de dépenses

Les **dépenses de fonctionnement 2011** devraient se révéler supérieures aux prévisions comme ce fut le cas pour les exercices 2009 et 2010. Elles diminuent néanmoins. Les fonds de concours et les attributions de produits, dont les montants sont conformes aux prévisions (environ 4 millions d’euros), permettent leur financement.

Le calendrier de saisie des **investissements 2011** semble se dérouler sans accroc bien que le niveau des paiements puisse accuser un décalage sensible avec les prévisions notamment sur le plan de renouvellement des avions. Toutefois, les douaniers comme la presse ont déploré une paralysie des brigades navales pour des raisons variées :

– un retard de paiement lié à la gestion sous Chorus de la dépense qui a privé en juin/juillet de carburants une partie de la flotte atlantique en laissant des douaniers à quai ;

– la suppression et réduction de certaines brigades sur la Côte d’Azur, les intersyndicales douanières évoquant une casse du dispositif maritime ;

– un ralentissement sensible du programme de remotorisation des vedettes garde-côte qui perturbe la surveillance maritime.

Le niveau de consommation des dépenses d’intervention n’est pas connu du Rapporteur spécial, mais comme l’année précédente, les crédits de titre 6 pourraient dégager un solde qui atténuerait les effets de l’annulation de 4 millions d’euros en AE et 3,45 millions d’euros en CP ⁽²⁾.

Enfin, la réserve de précaution de 5 % sur les crédits hors titre 2 (c’est-à-dire 25,54 millions d’euros) devra être débloquée pour achever l’exercice 2011.

(1) 700 départs à la retraite devraient être comptabilisés pour 600 prévus, en raison des modifications de départ à la retraite pour les parents ayant élevé trois enfants ou plus.

(2) Notamment loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 n° 2011-900.

2.– Une douane performante ou qui doit faire l'impossible ?

a) L'encadrement endure tant bien que mal

Le Rapporteur spécial avait perçu une forme d'amertume en 2010 chez les gestionnaires du programme 302. La récurrence de l'impasse annuelle des crédits de titre 2 crée une situation qualifiée de « **malsaine** » et schizophrène lors de la discussion budgétaire, les efforts sur les effectifs se trouvant en quelque sorte pénalisés dans leur traduction budgétaire.

Si la fongibilité entre dépenses hors titre 2 n'a pu être pratiquée, n'est-on pas conduit de fait, avec le jeu des ouvertures et annulations de crédits par voie de décret, à recourir à une « fongibilité asymétrique inversée », contraire à l'esprit de la LOLF ?

Les gestionnaires de la douane ont par ailleurs été confrontés à un blocage au niveau régional de leurs ressources immobilières lié à une divergence d'interprétation des modalités de la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE) ce qui a eu pour effets de paralyser certains projets de restructuration immobilière.

Alors que le contrat pluriannuel de performance 2009-2011 de la douane arrive à échéance, un nouveau contrat est en préparation pour la période 2012-2013 non sans questionnement sur l'avenir : sera-t-il toujours question de réduction des effectifs par voie de non-remplacement des départs à la retraite, un retour des économies à hauteur de 50 % sera-t-il encore envisageable ? Quelle est la lisière entre le « gisement » de gains de productivité ou un début d'effondrement de l'exercice des missions ?

Le PAP 2012 du programme 302 prévoit encore un taux de non-renouvellement des effectifs de plus de 61 % c'est-à-dire une perte de 372 ETPT. **372 ETPT, comme il a été indiqué au Rapporteur spécial, c'est peu ou prou l'équivalent d'une direction régionale !**

Les élections professionnelles, prévues le 20 octobre, vont se dérouler dans le cadre des accords de Bercy du 2 juin 2008 relatifs à la rénovation du dialogue social. Mais d'ores et déjà le dialogue social entre la direction de la DGDDI est devenu plus difficile.

b) Que signifiera être douanier en 2012 ?

Les douaniers sont inquiets. Pour leur poste et pour leur administration. Que feront-ils demain ? Sur quels postes seront-ils affectés ? Leur poste existera-t-il encore dans un an ou deux ans ? Quel est le sens de leur travail ? Sont-ils encore des douaniers ?

La douane est devenue et s'affiche comme une administration de services qui facilite la circulation de la production des entreprises. Mais cela a-t-il

contribué à la reconquête du dédouanement ? Mais n'est-ce pas accorder une prime déloyale aux acteurs économiques indéclicats ? Le taux de contrôle est devenu faible par rapport aux flux de marchandises ou de personnes. Les contrôles *a posteriori* ne permettent parfois pas de protéger à temps les consommateurs. À quoi sert de constater une dangerosité quand des consommateurs sont déjà victimes ?

Les restructurations de services ont étendu les périmètres et les territoires des directions de réseau sont maintenant de dimension régionale et interrégionale. En fermant de petites structures quel douanier connaît encore le tissu local ? Pour gagner cinq agents ne facilite-t-on pas des déserts douaniers ?

L'opérationnel relève de la direction régionale, voire interrégionale par voie budgétaire, pilotée par un encadrement de réseau qui n'y arrive plus et le dit à ses équipes en se tournant vers elles. Avec au final une prise de décision par l'informatique qui oriente les contrôles. Le flair du douanier se perd dans le nombre d'applications informatiques qu'il ne maîtrise que partiellement ⁽¹⁾ et dans la raréfaction des emplois de la surveillance douanière. Le contrôle sur initiative est en voie d'abandon.

Mais les contrefaçons, les contrebandes, les trafics et la fraude fiscale augmentent et empruntent des vecteurs plus diversifiés. Que signifie alors de vouloir augmenter les prises de tabac de 15 %, la prise de la fraude n'étant-elle pas par nature l'objectif de la douane ?

Les indicateurs ont toujours été élaborés et calculés par les douaniers, mais n'induisent pas seuls une gouvernance. Pourquoi ces mêmes indicateurs ne s'intéressent-ils pas à mesurer le bien être au travail ?

Enfin, les contrôles statiques au péage ⁽²⁾ doivent être remplacés de fait par un contrôle dynamique (*free flow*) obligeant les unités de surveillance à un contrôle mobile, dangereux et plus long. La question de la sécurité doit être reposée, l'efficacité des contrôles appréciée en tenant compte de cette nouvelle donne. La prime au mérite n'est-elle pas dangereuse en poussant les agents à prendre des risques personnels ?

3.— Une réduction des effectifs désormais au « fil de l'eau »

Depuis une dizaine d'années la douane a entrepris de réformer et de moderniser ses structures dans le cadre de contrats pluriannuels de performance (CPP) qui donnaient à sa démarche cohérence et visibilité.

(1) Le Rapporteur spécial a rencontré un douanier qui « disposait » de 51 applications informatiques dans son environnement professionnel mais n'en maîtrisait qu'un tiers.

(2) Suite à la généralisation des péages sans arrêt.

Ainsi, les services des contributions indirectes, la branche de la surveillance y compris dans sa dimension aéromaritime, le dispositif du renseignement et de la lutte contre la fraude, les services de l'administration générale et la centralisation de la fonction comptable ont été refondus avec des implantations et des procédures rationalisées notamment avec le déploiement de nouveaux applicatifs informatiques. La modernisation du dédouanement et des opérations commerciales est engagée depuis 2008 grâce à l'application Delt@.

Rappelons rapidement que la Douane a été engagée sur plusieurs volets dans la RGPP dont l'objectif était de réaliser à la fois des gains de productivité et des économies. Mais les efforts demandés autour d'une règle implicite de non-remplacement d'un fonctionnaire sur trois semblent se faire en dehors d'un cadre rationnel.

Ainsi la DGDDI peut afficher la performance suivante : 2011 : moins 361 ETPT ; 2012 : moins 372 ETPT.

Au cours de l'exercice 2011, la DGDDI sera parvenue à réduire ses effectifs comme prévu dans le plafond d'emploi défini par la loi de finances pour 2011, soit 361 ETPT.

Pour 2012, le plafond d'emploi autorisé du programme 302 sera réduit de 372 ETPT, portant ainsi le personnel ETPT à 17 063 unités.

En 2007, le programme 302 comptait 18 216 ETPT ; à périmètre constant ⁽¹⁾ en 2012 le programme 302 comptera 16 406 ETPT.

La réduction des effectifs 2011 a tenté de répartir l'effort entre services, en sauvagardant les poids respectifs des branches surveillance et commerciale l'une par rapport à l'autre, et en reposant sur l'achèvement de la mise en œuvre de restructurations. Le Rapporteur spécial, dans ses commentaires du PAP 2011, annonçait l'achèvement de la réforme de l'ensemble des structures de la DGDDI.

L'ampleur de la suppression des ETPT pour 2012 est une surprise. Elle pèse sur les responsables locaux, en particulier les directeurs interrégionaux qui ont été chargés de proposer eux-mêmes des réductions de postes « **au fil de l'eau** » ou par défaut.

Des opportunités ont ainsi été repérées notamment en Bretagne en observant l'évolution des axes de circulation et de trafics moyennant en particulier une concentration des équipes de surveillance motocyclistes. Sur 30 structures de la Direction interrégionale (DI) de Nantes, 4 structures de surveillance pourraient être fermées et 3 regroupées permettant de supprimer environ 120 postes ETPT.

(1) Hors action 07 Perception des droits et taxes.

Six structures de contributions indirectes (secteur viticole) seront fermées pour un regroupement de centres. Il en sera de même des bureaux locaux de dédouanement (7 fermés, 2 regroupés) et les structures de fonction support (4 fermetures).

Toutefois, les responsables de la douane cherchent à sauvegarder des masses critiques suffisantes adaptées aux évolutions des courants de fraude, en recourant à la recherche d'une utilisation optimale des moyens techniques ou d'une certaine harmonisation des bassins vitivinicoles. La direction générale est aussi soucieuse que ces suppressions n'affectent pas le professionnalisme des agents et que les métiers « gardent un sens »⁽¹⁾.

Comme les années précédentes, les réductions d'effectifs seront prélevées sur les catégories C et B. Et la conduite de ces réductions de postes au « fil de l'eau » donne corps à la critique syndicale, qui, comme cela a été indiqué *supra*, rappelle que 372 ETPT correspondent peu ou prou aux effectifs d'une direction régionale et dessine des « déserts douaniers ».

Nonobstant, pour tenir compte de l'évolution du terrain d'action de la douane, quelques postes vont être ponctuellement créés :

– dans les fonctions support au sein des Centres de services partagés (CSP) Chorus de Lyon et Paris et du futur CSP Ressources humaines de Rouen⁽²⁾ ;

– au sein service national de renseignement aux usagers (Info-douane-services) ;

– afin de constituer des cellules de levée de doutes ICS (*Import Control System*) de la branche de surveillance et dans quelques brigades de surveillance⁽³⁾ ;

– au sein de la cellule Cyberdouane de la DNRED et au sein de la douane judiciaire avec la création de l'antenne de Nice (Marseille).

(1) *La polyvalence n'est ainsi pas de rigueur malgré une unification des formations : Institut du Management Douanier (IMD), la fusion programmée en 2014 des écoles des douanes de Rouen et de la Rochelle.*

(2) *et en 2013 du CSP Ressources humaines de Bordeaux.*

(3) – *aux Antilles : brigades de surveillance nautique (BSN) et constitution d'une structure hélicoptère – gare du Nord : renforcement de la brigade transmanche (développement du trafic ferroviaire : jeux olympiques de Londres, arrivée de nouveaux opérateurs, accroissement du taux d'occupation des rames décidé par la SNCF, ...)*

II.- LE BUDGET DU PROGRAMME 302 DEMANDÉ POUR 2012

Comme lors des années précédentes, le Rapporteur spécial souligne la qualité de l'exposé des éléments budgétaires du programme 302.

A.- LA DEMANDE DE CRÉDITS: MIEUX QUE LA TRAJECTOIRE GOUVERNEMENTALE DU ZÉRO VOLUME, Y COMPRIS POUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL

PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2012

(en milliers d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
Action n° 1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	402 287	33 231	10 800	0	446 318
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	127 329	20 917	17 700		165 946
Action n° 4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	219 803	20 914	3 350		244 067
Action n° 5 – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	88 999	8 149	700	304 000	401 848
Action n° 6 – Soutien des services opérationnels	210 750	55 358	17 589	700	284 398
Action n° 7 – Perception des droits et taxes	53 656	4 357	200		58 213
Total	1 108 519	135 155	47 700	304 700	1 596 074

Les demandes de crédits en autorisations d'engagement (AE) du programme 302 pour l'exercice 2012 enregistrent une diminution de 0,56 % en euros courants.

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2012

(en milliers d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
Action n° 1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	402 287	33 231	12 305		447 824
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	127 329	20 917	25 111		173 357
Action n° 4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	219 803	20 913	3 350		244 068
Action n° 5 – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	88 999	8 149	700	304 000	401 848
Action n° 6 – Soutien des services opérationnels	210 750	49 586	16 720	700	283 448
Action n° 7 – Perception des droits et taxes	53 656	4 357	200		58 213
Total	1 108 519	137 155	58 386	304 700	1 608 760

Les demandes de crédits en crédits de paiement (CP) du programme 302 pour l'exercice 2012 augmentent à peine, de 0,08 %.

Sur la base d'une inflation évaluée à **1,7 %** pour 2012, en euros constants, les dépenses du programme 302 s'infléchissent (– 2,2 % en AE et – 1,67 % en CP) respectant ainsi le principe du « zéro volume » défendu par le Gouvernement.

Ces efforts sont supportés par les crédits hors titre 2 qui enregistrent en euros constants une diminution de 4,2 % en AE et de 1,2 % en CP. Mais l'augmentation des dépenses de personnel est limitée à 1,09 %, c'est-à-dire qu'elle est perçue comme inférieure au taux d'inflation prévisionnel.

Le PAP 2012 prévoit que les **dépenses de fonctionnement diminuent** en 2012 de – 6,3 % en AE et de – 2,4 % en CP. Par contre, **les dépenses d'investissement augmentent de 0,9 % en CP** (environ 0,5 million d'euros) mais les engagements liés à des projets d'investissement diminuent : – **8,9 % en AE**. Enfin, **les dépenses d'intervention** diminuent de presque 2,5 %. La DGDDI présente un tableau synthétique de la destination des crédits demandés tout à fait intéressant.

a) Les crédits de fonctionnement

Les **crédits de fonctionnement** (titre 3) se limiteraient en 2012 à **135,15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 137,15 millions d'euros en crédits de paiement**. Les dépenses de fonctionnement sont concentrées à hauteur de 36 % dans l'action *Soutien* puis réparties de manière relativement homogène au sein des autres actions. Elles concernent pour l'essentiel des dépenses classées selon trois catégories :

– les dépenses relatives aux missions opérationnelles constituent le premier poste de dépense de fonctionnement (environ 49 %). Elles comprennent les frais de déplacement (15 millions d'euros), le fonctionnement informatique et bureautique (13 millions d'euros) et l'entretien des équipements mobiles (environ 21 millions d'euros). À l'exception des dépenses de fonctionnement relatives aux matériels (+ 0,1 million d'euros) il est prévu que tous les postes de cette rubrique diminuent ;

– celles liées à la logistique de base et à l'immobilier ⁽¹⁾, qui représentent 39,73 % des dépenses de fonctionnement parmi lesquelles les **loyers budgétaires** ⁽²⁾, **estimés à 18,24 millions d'euros** qui enregistrent une baisse d'environ 1 million d'euros, alors que les loyers « traditionnels » diminuent à peine. Tous les autres postes (fluides, maintenance, nettoyage) s'inscrivent dans une tendance à la baisse ;

– les dépenses liées au fonctionnement de l'agent sont également en légère baisse (– 2,1 %). Cette rubrique comprend les subventions aux œuvres de la douane, dont l'Œuvre des orphelins des douanes (ODOD). Les subventions aux

(1) C'est-à-dire le coût des fluides, du nettoyage, de l'entretien et de l'aménagement des locaux.

(2) Les loyers budgétaires se sont vus appliquer une hausse de 2,7 % sur leur montant.

œuvres sociales participent aux efforts de la DGDDI en subissant elles aussi des réductions.

La demande de crédits d'**investissements** pour 2012 en autorisations d'engagement atteint **47,7 millions d'euros** contre 52,39 millions d'euros en 2011. La demande de **crédits de paiement** pour 2012 s'élève à **58,39 millions d'euros** contre 57,86 millions d'euros en 2011.

b) Les crédits d'investissement

Les **crédits d'investissement** sont majoritairement inscrits au bénéfice des activités de surveillance (action 1 *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière* et action 03 *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen*, à hauteur de 37,41 millions d'euros). On les retrouve cependant dans l'action *Soutien* (16,7 millions d'euros) et plus modestement au sein des activités commerciales (action 4 *Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement*).

Les dépenses **d'investissements immobiliers** du programme 302 sont estimées à environ 11 millions d'euros et sont concentrées dans l'action *Soutien* en tant que dépenses indivises (7,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,47 millions d'euros en crédits de paiement).

Le Rapporteur spécial précise qu'une partie des investissements immobiliers de la douane est financée par le biais du programme 723 du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* pour un peu plus de 38 millions d'euros (dont plus de 16 millions pour la fusion des écoles des douanes à La Rochelle). Les dépenses d'entretien immobilier sont partiellement financées par un retour via les loyers budgétaires ⁽¹⁾.

Les dépenses **d'investissements informatiques** du programme sont estimées à 11,77 millions d'euros en AE et 10,5 millions d'euros en CP. Elles se trouvent principalement dans l'action *Soutien* dont le plus gros chantier est celui de la protection et l'amélioration des plates-formes d'exploitation informatiques de la douane et des données hébergées. Ce projet pluriannuel LARI-DCI est estimé à 12,5 millions d'euros (2,65 millions d'euros prévus en 2012).

La rénovation du portail Intranet Aladin de la DGDDI, mis en place 2001, a besoin d'une reconfiguration de ses échanges orientée métiers et plus transversale (projet de 0,7 million d'euros). D'un montant équivalent, est inscrit le développement du système d'aide à la décision et au pilotage.

La participation au SIRH ministériel, SIRHIUS, de la douane pour 2012 est estimée à 1,6 million d'euros.

(1) Théoriquement 20 % des loyers budgétaires 2012 (soit environ 3,6 millions d'euros) depuis le programme 309 Entretien des bâtiments de l'État.

Sur l'action 4 *Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement* sont inscrites les dépenses relatives aux développements informatiques « communautaires » @-Customs qui font évoluer les télé-procédures de dédouanement de Delt@ (2,65 millions d'euros en 2012).

Enfin les dépenses informatiques liées à la fiscalité douanière (produits soumis à accises et casier viticole informatisé) sont enregistrées dans l'action correspondante (n° 5).

Les dépenses **d'investissements des équipements de surveillance** du programme sont estimées à 34,2 millions d'euros en AE et 37,21 millions d'euros en CP dont :

26,18 millions d'euros en AE et 17,6 millions d'euros en CP pour le **renouvellement du parc aérien** entrepris depuis 2009.

La poursuite du renouvellement et le maintien en condition opérationnelle de la **flotte maritime** (vedettes garde-côtes et patrouilleurs) pour un montant de 1,6 million d'euros en AE et 7,5 millions en CP.

Le renouvellement du **parc automobile** des équipes de surveillance (et des services opérationnels) pour un montant de 4,5 millions d'euros en AE comme en CP.

Le renouvellement du **matériel de détection** et de l'**armement** se poursuit avec 2,4 millions d'euros en AE et des règlements prévus à hauteur de 6,1 millions d'euros.

Il en est de même pour le **parc automobile** dont les véhicules devraient plus puissants et plus « écologiques » pour un montant de près de 4 millions d'euros en AE et 6 millions en CP.

c) Les éléments de ressources budgétaires complémentaires

● *La structure prévisionnelle de la dépense sur l'exercice 2012*

Le montant des AE demandées pour 2012 est estimé 1 509 millions d'euros augmentés de reports de crédits dérogatoires difficiles à estimer compte tenu du retard pris à la suite de la bascule sur l'application Chorus. 2,6 % des AE 2012 pourraient ne pas être couvertes par des paiements à la fin de l'exercice 2012 (41 millions d'euros). Mais ce chiffre reste incertain, une partie des retards pouvant être absorbée d'ici la fin de l'année 2011.

Ces AE non couvertes par des paiements à fin 2010 concernent pour plus de 89 % des opérations d'investissement en équipements lourds, informatique et immobilier. De même, les AE non couvertes par des paiements à fin 2012 concerneront majoritairement le renouvellement des équipements lourds de surveillance.

Le montant des CP demandés pour 2012 est estimé quant à lui à 1 608 millions d'euros dont 97,6 % financeront des dépenses engagées **en cours d'exercice**, 2,3 % financeront des dépenses engagées **avant** 2012.

Comme le souligne le PAP du programme 302, on peut observer que :

– sur les dépenses d'investissement les besoins d'AE sont sensiblement inférieurs à ceux des CP (47,7 millions d'euros pour 58,39 millions d'euros) ;

– sur les dépenses de fonctionnement, la tendance est semblable mais l'écart est heureusement plus faible et s'explique par des travaux de recensement des engagements de la douane liés au déploiement de l'application Chorus.

• *Des fonds de concours et attributions de produits réguliers et indispensables*

Les ressources pour 2012 des fonds de concours et attributions de produits sont estimées identiques à celles de 2011 et proviendraient des mêmes sources. Parmi ces fonds de concours le montant de la **participation de l'Union européenne aux moyens de fonctionnement destinés à la lutte contre la fraude** ne varie pas (326 000 euros). Cette enveloppe concerne notamment la mise en œuvre par la douane française, qui y participe activement, d'actions relevant du programme pluriannuel communautaire « **Douane 2013** ».

FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS EN 2007-2012
(en euros)

Rattachement	Montants
2007	20 974 031
2008	19 608 275
2009	12 505 450
2010	8 238 356
LFI 2011	4 094 000
PLF 2012	4 094 000

Toutefois, ces rattachements sont malaisés à prévoir dans la mesure où les demandes de services peuvent connaître des fluctuations et le rythme des versements varier.

• *Un schéma de déversement régulier*

Enfin, l'examen du **schéma de déversement** des crédits établit le montant total nécessaire au fonctionnement du programme 302 pour 2012 à **1 661 millions** d'euros (+ 0,12 %). Il bénéficie d'un apport de services de la part des programmes *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* (prestations sociales, formation) et *Entretien des bâtiments de l'État*. Par contre, il propose des services estimés à 9,6 millions d'euros au *programme Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*. La structure de son partenariat avec d'autres programmes est constant et stable.

- Les prévisions pluriannuelles 2011-2013

Les crédits « pluriannuels » du programme 302 sur la période 2011-2013 n'évoluent pas nettement à la baisse comme ceux du programme 156 (*cf. supra*) et oscillent en fonction de leur nature (AE ou CP) et des exercices. Ce phénomène est sans doute dû à l'importance des investissements dont le besoin en CP est souvent décalé d'un exercice par rapport au besoin en AE. **Mais globalement, en euros constants, la tendance est à la baisse.** Il faut en outre prendre en compte le poids budgétaire de la contribution employeur au CAS *Pensions* et dont le taux peut encore croître sur les prochains exercices, bien que les dépenses de personnel modèlent un peu moins le programme 302 que le programme 156.

B.- LES RESSOURCES HUMAINES S'AMENUISENT ALORS QUE LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES STAGNENT MALGRÉ LE GEL DU POINT D'INDICE.

Depuis une dizaine d'années, la DGDDI s'est engagée dans une démarche de modernisation impliquant, par étapes successives, la totalité de ses secteurs d'activité et touchant aussi bien aux structures qu'aux méthodes de travail des services. Ses crédits s'étaient inscrits dans le cadre d'un contrat pluriannuel de performance, 2009-2011 validé à l'automne 2009.

La DGDDI a entrepris la négociation et la préparation d'un nouveau contrat pluriannuel 2012-2013, de manière plus participative, a-t-il été précisé au Rapporteur spécial. Les axes budgétaires étant définis dans une programmation pluriannuelle d'ensemble, l'orientation du document devrait porter sur les métiers douaniers.

1.- La justification au premier euro des dépenses de personnel

a) Les charges de personnel stagnent : si les rémunérations d'activité amorcent une diminution, les contributions sociales gonflent.

1 108 millions d'euros sont inscrits en 2012 pour financer l'ensemble des charges de personnel du programme 302 contre 1 096 millions en 2011.

Les dépenses de personnel (ou de titre 2) du programme 302 prévues pour l'exercice 2012 augmentent de 1,09 % en euros courants, c'est-à-dire qu'elles stagnent en euros constants.

Une diminution des rémunérations d'activités est anticipée. Bien que très faible (- 0,26 %) elle est cependant le premier témoignage d'un effet de la lourde réduction des effectifs menée depuis 2006.

Cette amorce de réduction est peu visible dans l'ensemble charges de personnel en raison du poids des cotisations et contributions sociales, en particulier de la contribution au CAS *Pensions*. **Cette contribution sociale employeur pèse de plus en plus lourdement (45,7 % des rémunérations) dans le titre 2.**

DÉPENSES DE PERSONNEL 2008-2012

(en euros)

	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	LFI 2011 Périmètre enrichi ⁽¹⁾	PLF 2012 Périmètre enrichi
Rémunérations d'activité	674 881 672	673 047 507	677 556 386	705 456 518	703 627 991
Cotisations et contributions sociales	327 612 385	337 620 240	354 669 655	385 654 044	399 003 508
<i>Dont contribution au CAS Pensions</i>	<i>251 908 170</i>	<i>262 643 260</i>	<i>279 920 079</i>	<i>307 418 904</i>	<i>321 805 838</i>
Prestations sociales et allocations diverses	5 135 501	5 210 251	5 117 180	5 476 222	5 887 126

Ces dépenses de personnel sont prévues pour un effectif de nouveau à la baisse. 372 ETPT devraient disparaître au cours de l'exercice 2012 selon la répartition suivante :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE EN 2008-2012

Catégorie	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	LFI 2011 Périmètre enrichi	LFI 2012 Périmètre enrichi	Variation 2012/2011
A+	269	270	270	315	314	-1
A	3 364	3 322	3 371	4 037	4 057	+ 20
B	6 771	6 899	6 908	7 566	7 537	- 29
C	7 229	6 778	6 381	5 517	5 155	- 362
Total ETPT	17 633	17 269	16 930	17 435	17 063	- 372
+ ETPT action 04 du programme 156	729	663	652			
<i>Total bis</i>	<i>18 362</i>	<i>17 932</i>	<i>17 782</i>			

Comme les années précédentes les agents de catégorie C supportent l'essentiel des efforts.

À périmètre constant, depuis 2008 la catégorie C enregistre une perte d'environ 30 % de ses effectifs, alors que les autres catégories ont été étoffées. Depuis 2008, la catégorie B compte plus de 7 500 ETPT (+ 11,3 %) ; la catégorie A compte plus de 690 unités supplémentaires (+ 20,6 %) enfin l'encadrement A+ a été renforcé par environ 45 ETPT (soit un peu plus de 16 %).

Ces mouvements alternés entre catégories de poste auront modifié la structure des emplois du programme (prédominance de la catégorie B et renforcement des cadres). Cela est dû à la fois à la réduction des effectifs mais aussi à la requalification de certains agents (« repyramidage des emplois »). **Il s'ensuit que le personnel de la douane 2012 « est plus qualifié » et que ces compétences sont mieux « valorisées ».**

(1) Le programme 302 a intégré en 2011 l'action et les 657 ETPT chargés du recouvrement de la fiscalité des marchandises et des moyens de transports.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE PERSONNEL 2012 PAR CATÉGORIE

(en millions d'euros y compris charges sociales mais hors prestations sociales)

Catégorie	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	LFI 2011 Périmètre enrichi ⁽¹⁾	PLF 2012 Périmètre enrichi
A+	38,25	38,46	39,71	51,15	52,74
A	257,77	264,12	276,77	331,00	340,84
B	376,09	389,72	404,67	441,40	455,82
C	329,34	317,54	310,16	266,62	252,29
Total	1 001,45	1 009,73	1 031,31	1 090,17	1 101,69

De même, alors que les rémunérations ont globalement augmenté au regard de l'importance de la réduction des effectifs, le coût de chaque catégorie d'agents a évolué.

La direction générale des douanes et des droits indirects est une des directions les moins féminisées des ministères économique et financier. Le personnel féminin représentait 36,3 % de ses effectifs en 2010. Sa présence est supérieure à 35 % dans toutes les catégories mais inférieure à 39 %, à l'exception de la catégorie A+ qui ne compte que 12,7 % femmes ⁽²⁾.

Le coût moyen d'un agent A+ s'élève à 117 810 euros contre 113 336 euros en 2011, mais cette catégorie ne fait l'objet d'aucun recrutement par concours, contrairement aux autres catégories dont les coûts moyens varient faiblement en 2012.

b) L'évolution des principaux déterminants de la masse salariale

Les composantes de la masse salariale sont retracées ci-après.

- Les entrées/sorties en ETP

Le solde sorties/entrées estimé pour 2012 est de - 371 ETP, à mettre en regard avec les 600 ETP partant définitivement à la retraite, soit **61,83 % de taux de non-remplacement. Le Rapporteur spécial fait remarquer que ce taux est de nouveau supérieur à celui prévu pour l'année précédente (60,8 %)**. En outre, les contraintes budgétaires du programme étant connues, la direction contrôle à l'extrême les entrées et notamment l'entrée des lauréats des concours parvenant à des taux réels de non-remplacement supérieurs. **Ainsi, alors que les ressources financières manquaient, le taux de non-remplacement a atteint 69,5 % en 2010.**

On observera que les prévisions relatives aux départs à la retraite en 2012 sont identiques aux prévisions 2011.

(1) Le programme 302 a intégré en 2011 l'action et les 657 ETPT chargés du recouvrement de la fiscalité des marchandises et des moyens de transports.

(2) Notons également que le personnel est également plus « jeune » à la DGDDI que dans les autres directions des ministères économique et financier.

Reconverti en ETPT *et en prenant en compte le plein effet (à 100 %) des suppressions 2011*, ce chiffre correspond à - 372 ETPT.

Le plan de requalification des emplois de la période 2009-2011 s'achève. De nouvelles mesures de repyramidage au sein de la DGDDI sur la période 2012-2014 pourraient être discutées à l'automne au sein du ministère. La campagne d'examens professionnels exceptionnelle décidée en 2010 devrait permettre d'ouvrir 20 postes en catégorie A et 44 en catégorie B.

Les coûts d'entrée varient faiblement à l'exception de la catégorie A dont le coût d'entrée diminuerait de 43 731 ⁽¹⁾ euros à 38 185 euros (-12,7 %). Les coûts de sortie varient peu également bien que le coût de sortie de la catégorie B enregistre une hausse (de 40 602 à 43 201) peut être imputable aux dispositions du nouvel espace statutaire (NES) de la catégorie B adopté en novembre 2009.

- Le solde du glissement vieillesse technicité (GVT)

Le GVT positif (effet de carrière) du personnel de la DGDDI en 2012, comme en 2011, est estimé à 6,8 millions d'euros hors pensions. *A contrario*, le GVT négatif ⁽²⁾ est légèrement réévalué à 8,8 millions d'euros. En 2012 le solde du GVT affiche nettement un solde négatif de 1,9 million d'euros. Cette économie budgétaire découle des effets de la réduction des effectifs.

c) Les éléments 2012 des rémunérations

- Les mesures salariales générales pour 2012 rapportées à la DGDDI ont un impact quasi nul en raison du maintien du gel du point d'indice de la fonction publique à 55,5635 euros. Les dispositions **GIPA** (garantie individuelle de pouvoir d'achat) ne devant concerner que 374 agents sont estimées à 70 000 euros. Par contre, **l'enveloppe prévue pour le rachat des jours en compte épargne temps s'élève à 1,8 million d'euros**.

Le dispositif du compte épargne temps ⁽³⁾ se développe de manière impressionnante tant en nombre de comptes que de jours accumulés. Entre fin janvier 2010 et fin décembre 2010 les jours accumulés ont augmenté de 44 271 (263 789,5 jours sur 10 383 comptes), la moyenne étant de 25,4 jours par compte. Au 31 janvier 2010, le bilan relatif au compte épargne temps (CET) pour l'ensemble des agents de la DGDDI résultait des composantes suivantes :

- Les mesures catégorielles :

Les mesures catégorielles se réduisent en 2012 à **8,4 millions d'euros** contre 11 millions. Les effets des mesures adoptées en 2010 diminuent, les effets du plan

(1) Coûts comprenant les charges sociales mais pas les contributions au CAS Pensions.

(2) C'est-à-dire l'économie naturelle due à l'écart de rémunération entre les sortants et les entrants.

(3) Les dispositions du compte épargne temps d'avril 2002 ont été modifiées par le décret 2009-1065 du 28 août 2009 qui élargit le choix des options à la disposition des agents dont une prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique.

de qualification ministériel se maintiennent. Par contre, les mesures indemnitaires prévues dans le contrat pluriannuel de performances de la douane 2009-2011 s'appliquent en année pleine pour plus de **3,8 millions d'euros**.

La fin de la revalorisation de *l'indemnité de risque à taux indexés* dont bénéficient les agents de la branche **surveillance douanière** (2 points le 1^{er} juillet 2011) ;

La fin de la revalorisation de l'Allocation complémentaire de fonctions (ACF) : attribution au 1^{er} juillet 2011 de 5 points supplémentaires aux agents de la branche des **opérations commerciales**.

- Les « *Autres* » facteurs d'évolution de la masse salariale du programme :

Plus de 6 millions d'euros sont présentés dans la catégorie « *Autres* » (1,9 en 2011) qui a enregistré en exécution 2010 8,9 millions d'euros de dépenses dont 1,44 million d'euros au titre du rachat de jours de compte épargne temps. Cette rubrique rassemblerait différentes primes interministérielles liées aux restructurations de service (prime à la mobilité, de départ volontaire, etc.) et quelques prestations sociales.

- Les cotisations sociales employeurs et prestations sociales :

Le taux de cotisation au CAS Pensions pour les personnels civils augmente de 3,5 points en 2012 atteignant **68,59 %**.

Le taux de cotisation pour le Fonds national d'aide au logement (FNAL) s'élève à 2,09 %. 21 millions d'euros sont versés à la Caisse nationale d'allocations familiales.

Le montant des prestations sociales pour 2012 augmente de 0,4 million d'euros à 5,89 millions d'euros.

Pour mémoire, le dispositif de secours financier douanier est financé par l'action 5 dans le cadre de dépenses d'intervention.

Par ailleurs, les agents de la DGDDI bénéficient de mesures d'actions sociales collectives ministérielles portées par le secrétariat général ministériel.

2.– La politique des ressources humaines : décloisonner les activités

a) Quelques mots sur la rémunération au mérite

- Le dispositif d'intéressement collectif

Comme au sein de la direction générale des Finances publiques, les agents de la DGDDI bénéficient d'un dispositif d'intéressement collectif, limité à 150 euros, liés aux résultats mesurés au travers de 12 indicateurs. **Cette prime n'aurait atteint que 125 euros, tous les indicateurs 2010 n'ayant pas été satisfaits.**

- Le mérite individuel

Le mérite individuel porte au sein de la DGDDI le nom de « **modulation** » susceptible de bénéficier aux agents d'encadrement effectuant des fonctions de responsabilité. Depuis 2010, le périmètre des agents modulables a été élargi à des agents de catégorie A exerçant des fonctions d'expertise. Les directions disposent d'une enveloppe dont le montant correspond à la somme des montants par agents modulables qu'ils supervisent. Ils peuvent accorder à chaque agent une somme ayant une amplitude de 0 à 3 fois le montant par agent modulable. « Tous les agents modulables ne sont pas modulés ».

Cette pratique de la modulation pourrait évoluer en fonction de l'état de la mise en œuvre en 2012 de la PFR (**prime de fonctions et de résultats**) au sein de l'encadrement de la DGDDI.

b) La gestion des ressources humaines doit être dynamique

Les grands axes de la politique de gestion des ressources humaines de la DGDDI ont été définis dans le cadre du contrat pluriannuel de performance 2009-2011 mais se retrouveront dans le prochain CPP en cours de négociation. Un mode dynamique de gestion des ressources humaines est toujours privilégié. Il doit se manifester au travers de la poursuite d'une modernisation du management, la DGDDI reconnaissant qu'elle doit travailler à mieux responsabiliser ses directeurs mais aussi à mieux communiquer et à faire circuler l'information auprès de ses agents.

En dépit de l'incertitude et l'inquiétude des agents constatées par le Rapporteur spécial, la direction générale de la DGDDI souhaite inscrire les services et les postes dans une perspective à moyen terme. La formation veut s'inscrire dans un parcours qui répondrait aux attentes des agents et favoriserait à décroiser les branches d'activité. L'intérêt d'une perméabilité entre la brigade de surveillance et la branche commerciale est manifeste tant en matière de renseignement, de contrôle et d'efficacité.

On rappellera que la douane participe depuis 2006 au projet interministériel de gestion des ressources humaines Sirhius.

Les élections des représentants de personnel s'effectuent selon les modalités qui ont fait suite aux Accords de Bercy du 2 juin 2008 pour rénover le dialogue social.

III.– LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES ET LA PROTECTION DE L'ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN

Les premières actions du programme 302, l'action n° 1 *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière* et l'action n° 3 *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen* forment l'armature du premier axe stratégique du programme 302 ⁽¹⁾. L'objectif poursuivi est **l'amélioration de la lutte contre les fraudes douanières et la contrebande** ; l'action de la douane étant orientée vers les secteurs à hauts risques économiques (trafics de stupéfiants, de tabacs et contrefaçons). Dans ce but, **l'amélioration du ciblage des contrôles douaniers à partir d'un dispositif d'évaluation du risque** est présentée comme un objectif en soi.

Les actions opérationnelles sont réalisées par un réseau de surveillance, mais les activités de collecte de renseignements et d'enquêtes sont confiées à des services à compétences nationales qui peuvent disposer de plusieurs implantations. Ce sont le service national de la Douane judiciaire (SNDJ), la direction des Opérations douanières (DOD), la direction nationale du Renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et ses services régionaux d'enquête (SRE) ainsi que les pôles d'orientation des contrôles (POC).

L'un des maîtres mots de la performance de la douane est la coopération dans les opérations (les GIR) comme dans le renseignement. Cette coopération est nationale (avec la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – DGCCRF – et notamment au travers du service commun des Laboratoires SCL, avec la direction générale de l'Alimentation, DGAL, Tracfin, différents services du ministère de l'Intérieur dont la police aux frontières PAF).

Elle est européenne : coopération avec d'autres douanes européennes. Elle est communautaire : Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), Agence communautaire de contrôle des pêches (CFCA), Agence européenne aux frontières extérieures (Frontex), Europol.

Elle est également internationale : participation active à l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

La DGDDI dispose d'un réseau d'attachés et attachés adjoints douaniers en poste à l'étranger, auquel elle tient beaucoup.

(1) L'action 2 Lutte contre la grande fraude douanière a été fusionnée à compter de l'exercice 2011 avec l'action 1.

La contribution à **la sécurité des citoyens et des consommateurs** de la douane n'est pas traduite par un objectif décliné en indicateurs, même si l'un des engagements de la douane est d'être une administration d'action et de protection.

A.– UNE CONTRIBUTION IMPORTANTE EST IMPOSÉE AUX ÉQUIPES DE SURVEILLANCE : ELLE TOUCHE AUX EFFECTIFS ET AU PARC AÉRONAVAL.

La mission de surveillance douanière et de sécurisation des échanges mobilise un total 8 711 ETPT, soit environ 51 % des personnels ETPT de la DGDDI. **Ses effectifs diminuent de – 143 ETPT** mais la catégorie C enregistre une perte nette supérieure (-174 ETPT). Bien que les effectifs de cette mission appartiennent à des catégories professionnelles plus qualifiées, c'est la première fois que les missions de surveillance et de lutte contre la fraude accusent une perte d'effectif aussi sensible.

**ACTIONS RELATIVES À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES :
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2012**

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n° 1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	402 287 367	44 031 318	446 318 685
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	127 329 314	38 617 613	165 946 927
Total	529 616 681	82 648 931	612 265 612

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2012

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n° 1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	402 287 367	45 536 318	447 823 685
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	127 329 314	46 028 619	173 357 933
Total	529 616 681	91 564 937	621 181 618

Les **dépenses de fonctionnement** pour ces deux actions devraient diminuer de 650 000 pour se limiter en 2012 à 54,14 millions d'euros en AE comme en CP. Elles se répartissent entre les dépenses :

– liées au plateau technique de base pour 14,77 millions d'euros dont environ 2 millions d'euros pour les loyers budgétaires ;

– considérées comme relatives à l'agent lui-même : les achats de fournitures, de mobilier, mais aussi les frais de congés bonifiés et le changement de résidence. (7,82 millions d'euros) ;

– enfin, les frais relatifs aux missions opérationnelles (déplacement et de communication, etc.) : 31,56 millions d'euros.

Si l'on se réfère aux données de l'exécution 2010, l'effort demandé sur les dépenses de fonctionnement est important : de l'ordre de 10 millions d'euros.

La demande de crédits d'**investissements** des actions de surveillance pour 2012 est soutenue en AE (28,7 millions d'euros) mais elle est inférieure à celle de 2011. À l'inverse la demande de CP est supérieure à celle de 2011 (37,41 millions d'euros contre 35,05 millions), car les équipements lourds commandés sont progressivement livrés. En effet, ces crédits financent le **programme d'adaptation et de modernisation du dispositif aéronaval de la DGDDI**.

L'opération de renouvellement du **parc aérien** est lancée depuis quelques années, la première commande datant de 2009. Il s'agissait dans un premier temps de renouveler le parc de 12 avions en deux tranches de trois ans. Finalement, la première tranche de six avions⁽¹⁾ a été étalée à cinq ans, ce que regrettait déjà la DGDDI, et depuis l'exercice 2011 le calendrier a été porté à six ans. La seconde tranche n'est plus évoquée car le renouvellement ne porterait finalement plus que sur **huit** appareils.

Le montant total des AE en 2013 après commande du sixième avion devait s'élever à 106,3 millions d'euros.

Il est projeté en 2012 de commander le matériel électronique embarqué dans ces avions (4,15 millions d'AE) et de solder le quatrième avion (17,60 millions d'euros en CP). Toutefois le ministère de la Défense qui intervient en tant qu'ordonnateur délégué pour ce type d'acquisition, a récemment indiqué que les CP utilisés en 2011 sont inférieurs aux prévisions. On peut donc supposer que par jeu de reports de crédits, le total des CP engagés en 2012 pour cette opération sera supérieur à 18 millions d'euros.

Les trois premiers avions ont été livrés. Simultanément la douane a entrepris de renouveler son **parc naval** depuis quelques années Elle aurait procédé à la remotorisation de six vedettes garde-côtes, mais les données sont plus éparses et plus difficiles à suivre d'une année sur l'autre. **En fait, ces imprécisions masquent un glissement de deux ans du programme de remotorisation de ces vedettes, ce que déplore le responsable de programme.** Néanmoins, les dépenses prévues pour le parc naval en 2012 sont plus importantes que celles de 2011.

(1) Ces avions sont des bimoteur Benchcraft King Air 350 ER.

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT 2012 DU DISPOSITIF NAVAL

(en millions d'euros)

Nature des dépenses d'investissement relatif au dispositif naval de la DGDDI	Autorisation d'engagement 2012	Crédit de paiement 2012	Coût prévisionnel de l'opération
Poursuite du renouvellement de vedettes de surveillance rapprochée	4,65	0,63	4,65
Renouvellement de deux vedettes garde-côtes	6,2	4,18	6,2
Maintien opérationnel des vedettes garde-côtes et de la flotte	0,5	0,5	Entretien régulier
Amélioration des systèmes de communication entre les navires et les services douaniers terrestres et aériens	1,0	1,0	
Lancement des études pour l'acquisition d'un patrouilleur pour la façade méditerranéenne	0,2	0,2	
Adaptation réglementaire des systèmes de rejet à la mer des vedettes douanières	1,0	1,0	
Total	13,55	7,51	

Le **parc automobile** fait aussi l'objet d'un renouvellement dynamique en 2012. Cet effort est lié au développement des contrôles mobiles sur les axes routiers (réduction du nombre de points de contrôle statiques). 6 millions d'euros seront ainsi engagés pour des acquisitions de véhicules performants, plus économes. Si le nombre de véhicules sera au final réduit, leur état de fonctionnement opérationnel devrait être amélioré. Une partie de cette flotte sera affectée au contrôle mobile suite au développement des péages *free flow*. Mais outre la préoccupation relative à la sécurité (des motards notamment) le faible nombre de véhicules qu'il est prévu d'équiper de système d'ordinateur embarqué par direction régionale inquiète les syndicats ⁽¹⁾.

Une somme semblable sera engagée dans la **détection** : il s'agit d'appareils légers (densimètres et analyseurs de particules) mais surtout de moderniser les systèmes de radioscopie installés aux ports du Havre (Sycoscan en service depuis 1995) et de Fos sur Mer dans le cadre du programme communautaire ICS « *Import Control System* » et de la sécurisation des échanges avec les États-Unis.

La maintenance des quatre scanners mobiles est estimée à 0,3 million d'euros.

Les **dépenses d'investissement immobilier inscrites sur ces actions** s'élèveraient estimées à 1,2 million d'euros concernent essentiellement les nouveaux locaux de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) à Ivry.

(1) L'équipement en système LAPI récemment annoncé n'est pas jugé suffisant.

Enfin, la DGDDI précise certains coûts synthétiques de surveillance qui grosso modo se maintiennent : coût de l'heure opérationnelle de contrôle (49,70 euros), coût moyen d'une journée d'enquête (379 euros), coût complet d'une heure opérationnelle de contrôle contraint (47,10 euros).

B.- LES RISQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES : UNE ADAPTATION À LA CYBERCRIMINALITÉ INTERNATIONALE ET UNE ACCENTUATION DE LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DU TABAC

Le Rapporteur spécial a choisi de privilégier la nouvelle problématique que constitue la cybercriminalité pour les douaniers. La lutte contre le trafic illégal de tabacs et de cigarettes est abordée dans le cadre de l'examen de l'indicateur correspondant.

1.- Contrefaçon et contrebande prolifèrent sur Internet et constituent un fléau international qui concerne également les produits pharmaceutiques.

a) La contrefaçon se répand sur le Net et circule dans les plis et colis

Depuis plus d'une décennie, le phénomène de la contrefaçon et du piratage, associé à celui du crime organisé, a atteint des proportions très inquiétantes et est devenu un des problèmes les plus dévastateurs auquel doit faire face le commerce international. Son ampleur n'est pas sans conséquences sur la compétitivité des entreprises et sur la santé des citoyens.

Fin 2010, un nouvel accord commercial anti-contrefaçon, ACAC⁽¹⁾, a associé la Commission européenne et plusieurs États.

Cet accord vise à renforcer la protection des droits intellectuels mais également à mieux appréhender la contrefaçon qui circule dans les petits colis. Ses clauses doivent être intégrées dans une proposition de règlement.

Une convention « médicrime »⁽²⁾ a été élaborée par le Conseil de l'Europe pour criminaliser la contrefaçon de produits médicaux qui touche les pays d'Afrique, parfois d'Amérique Latine et d'Asie plus fortement que les pays européens. En effet, la contrefaçon⁽³⁾ concernerait 10 % du marché pharmaceutique mondial, et 50 % des médicaments vendus en Afrique.

Le Sénat a pour sa part dressé un bilan⁽⁴⁾ satisfait de la loi n° 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon, tout en attirant l'attention sur le besoin de mesures visant à renforcer la protection de la propriété intellectuelle. L'attention des rapporteurs a également porté sur la cyber contrefaçon et leurs

(1) Anti- Counterfeiting Trade Agreement du 3 décembre 2010 associant la Commission européenne, les USA, le Canada, le Japon, la Corée, le Mexique, la Nouvelle Zélande, la Suisse, l'Australie et le Maroc.

(2) Dernière minute : la convention Medicrime vient d'être signée par onze états dont la France le 28 octobre 2011.

(3) Les Echos du 16 avril 2010 « Le trafic de faux médicaments plus rentable que la vente de drogue. »

(4) Rapport d'information du Sénat 9 février 2011 n° 296 (2010-2011) de MM. Laurent Béteille et Richard Yung.

préconisations s'intéressent également aux sites de partage de vidéos et aux sites permettant à des professionnels comme à des particuliers de vendre tout et n'importe quoi. Toutefois, la lutte contre la contrefaçon proposée via Internet n'est pas sans soulever quelques inquiétudes quant au respect des libertés et les propositions sont très discutées en France comme à l'étranger.

Sur le terrain national, L'Union des fabricants (Unifab)⁽¹⁾ renouvelle chaque année une campagne d'information estivale contre la contrefaçon en coopération avec la DGDDI qui renforce ses contrôles notamment dans le département des Alpes Maritimes mais également sur la frontière espagnole.

L'Unifab a présenté un rapport⁽²⁾ en avril 2010 qui rappelle que la contrefaçon coûterait aux pays du G20 plus de 100 milliards par an, **la perte directe pour la France étant évaluée à 6 milliards d'euros.**

Selon l'Organisation Mondiale des Douanes le nombre d'articles de contrefaçon saisis en 2009 a continué de progresser significativement : 7 millions d'articles contrefaits ont été saisis en 2009⁽³⁾, 16 280 constatations d'infractions ayant été dressées. La contrefaçon est devenue une industrie à part entière.

La principale provenance des articles contrefaits demeure l'Asie et plus particulièrement la Chine. Alors qu'auparavant, les produits de luxe, la mode, la musique et les films en étaient les victimes, la contrefaçon touche désormais les produits alimentaires, les produits cosmétiques, les produits d'hygiène, les médicaments, les pièces de rechange des voitures, les jouets et divers équipements techniques et électroniques. La sécurité et la santé des consommateurs sont parfois mises en danger.

Par ailleurs, **de nouveaux vecteurs de propagation des contrefaçons se sont développés**, tels la **voie postale** et le **fret express**. Ils sont directement liés au développement des commandes de produits sur Internet, le commerce électronique permettant de multiplier les commandes de petites quantités de marchandises contrefaites acheminées par fret express ou colis postaux en contournant les circuits « classiques ». L'Organisation Mondiale des Douanes précise en matière de dissimulation, que dans 48 % des cas la marchandise est dissimulée à l'intérieur de courrier tels que des colis postaux ou express, contre 19 % dans le fret. À l'instar des tendances observées en Europe, le principal droit lésé demeure le droit des marques (66 % des constatations).

L'Observatoire européen de la contrefaçon et du piratage a été créé en avril 2009 par la Commission européenne pour suivre le phénomène aux frontières européennes en raison des dangers pour la santé et la sécurité des consommateurs. D'après le rapport annuel de la Commission sur les interventions douanières de l'UE visant à faire respecter les droits de propriété intellectuelle (DPI) qui a été

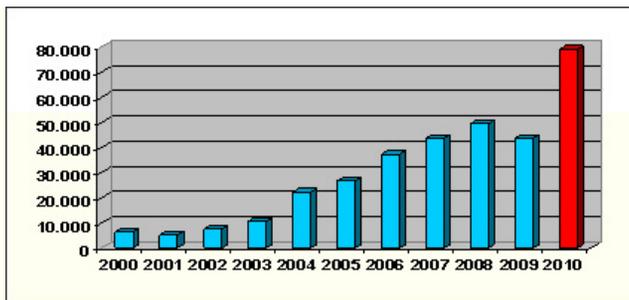
(1) *Le Figaro* du 13 avril 2010 *La contrefaçon coûte 6 milliards aux entreprises.*

(2) *L'impact de la contrefaçon vu par les entreprises en France- Avril 2010*

(3) *En 2007, 4,7 millions d'articles contrefaits avaient été saisis sur la base de 15 357 constatations d'infractions.*

publié le 14 juillet 2011, il a été constaté que les cargaisons soupçonnées de produits contrefaits avaient doublé depuis 2008. Cela concerne plus de 103 millions de produits interceptés aux frontières de l'Union. **Les ventes en ligne** sont à l'origine de l'augmentation spectaculaire des détentions en **trafic postal** où 60 % des produits interceptés étaient des médicaments. La valeur des produits authentiques est estimée à plus d'un milliard d'euros.

NOMBRE DE CAS DE PRODUITS CONTREFAITS CONSTATÉS EN EUROPE DEPUIS 2000 ⁽¹⁾



Les tendances européennes sont identiques à celle du niveau mondial même si le nombre d'articles saisis a chuté en 2010 par rapport à 2009 de près de 55 %. 67 % des constatations sont faites dans les ports maritimes, puis dans les aéroports (37 %).

Les services de la DGDDI avaient également constaté une augmentation en valeur des saisies de marchandises contrefaites hors cigarettes et tabac. Au titre de 2010, la DGDDI a amélioré son classement mondial en matière de nombre de constatations signalées (du 4^{ème} au 3^{ème} rang mondial) ; en matière de nombre d'articles interceptés elle occupe le 12^{ème} rang mondial perdant deux places.

Signalons que près d'un cinquième de la contrefaçon de logiciels dans l'Union européenne serait française, selon la Business Software Alliance ⁽²⁾.

b) La DGDDI adapte ses méthodes de contrôle et communique sélectivement.

La DGDDI tout en surveillant les sites *web* marchands sur lesquels s'épanouissent les ventes de contrefaçons, travaille à signer les accords avec ceux-ci. En mars 2010 un protocole a été signé avec le site PriceMinister pour formaliser la lutte contre la contrefaçon ⁽³⁾. Des négociations sont engagées avec

(1) Report on EU customs enforcement of intellectual property rights Results at the EU border – 2010 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/statistics_2010.pdf.

(2) BSA est une association de défense des droits des développeurs de logiciels propriétaires.

(3) Le Figaro du 16 mars 2010..

deux autres opérateurs⁽¹⁾. Après la possibilité qui leur a été accordée de « jouer en ligne » pour débusquer les trafics, la loi LOPPSI II a permis l'introduction d'un nouvel article 67 bis 1 dans le code des douanes qui permet aux douaniers « d'acheter » sur Internet pour faciliter les constatations d'infraction.

La DGDDI considère en effet que les ventes de contrefaçons sur Internet ne sont que la surface immergée de trafics organisés d'importation et d'activités souterraines de taille. Mais de l'amont de la commande à la livraison dont le cheminement peut être sinueux, les enquêtes sont complexes et longues.

Parallèlement, la DGDDI continue d'accentuer les contrôles portant sur les marchandises acheminées par la voie postale ou par le fret express en collaboration avec les professionnels des transports⁽²⁾ ou les sites de @ commerce.

c) Un double dispositif juridique

En appui des actions déjà menées par la DGDDI, le double dispositif juridique communautaire et national a été renforcé par les dispositions créées dans le cadre de la loi du 29 octobre 2007 (n° 2007 - 1544) de lutte contre la contrefaçon qui a transposé dans le code français de la propriété intellectuelle une directive européenne relative au respect des droits de propriété intellectuelle (2004/48/CE). Elle permet aux titulaires de droits, notamment en matière de dessins et modèles, de brevets, d'obtentions végétales, de marques, d'indications géographiques et de propriété littéraire et artistique, de solliciter du juge l'application des mesures provisoires et conservatoires plus étendues. Elle introduit également un droit à l'information pour le juge concernant des produits ou services contrefaits. L'apport majeur de ce dispositif est l'élargissement des éléments à prendre en compte pour la détermination d'une sanction financière plus dissuasive.

Au niveau opérationnel, deux types d'action peuvent être mis en œuvre par la douane pour la défense des droits de la propriété intellectuelle :

– la **saisie douanière** de la marchandise contrefaite quand la présence de contrefaçon ne fait aucun doute ;

– la **retenue douanière** de marchandises soupçonnées de constituer des contrefaçons. Cette procédure est fondée sur la demande déposée auprès de la douane par un titulaire de droits intellectuels. En 2010, le nombre de dossiers de **demandes d'intervention** a encore augmenté et s'est élevé à 1 290, contre 614 en 2005. Les marchandises suspectées peuvent être bloquées pendant une durée de dix jours ouvrables ; à charge pour le titulaire de droit de confirmer la contrefaçon et d'introduire dans ce délai une action en justice.

(1) Le 18 octobre 2011, la DGDDI a annoncé la conclusion d'un protocole d'accord avec le site d'achat-vente en ligne « 2xmoinscher.com » pour lutter contre la contrefaçon.

(2) La Poste DHL, Federal Express, UBS.

En 2009, environ 20 % des 18 520 constatations de contrefaçons ont été précédées d'une mise en retenue des marchandises. En raison de la difficulté pour la douane à repérer immédiatement une contrefaçon, cette procédure de collaboration permet d'améliorer l'efficacité de la lutte contre celle-ci et la DGDDI encourage le dépôt de ses demandes d'intervention.

2.– La lutte contre la cybercriminalité est confiée à la nouvelle génération des cyber douaniers

La répression des grands trafics dépend de différents services de renseignements et d'enquêtes de la DGDDI : la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), le Service national de la douane judiciaire (SNDJ).

Tant en raison de l'évolution du commerce électronique et des trafics que suite à la dévolution de nouvelles compétences relatives aux jeux illicites en ligne, la lutte contre la cyber fraude et la cybercriminalité est devenue un axe d'intervention important pour la douane qui a été confiée au service Cyber douane.

Cyber douane est un service de la direction du renseignement douanier (DRD) de la DNRED. Il a été créé en février 2009 et s'est substitué à la petite Cellule de recueil et d'analyse sur Internet (CRAIDO). Initialement dotée de quinze agents, dont huit experts, chargés de lutter contre les fraudes douanières sur Internet, l'équipe Cyber douane s'est renforcée en 2011 et s'adjoindra deux analystes supplémentaires, spécialistes du médicament, en 2012.

Cyber douane, comme d'autres services de la douane, s'est rapproché de différentes structures et en particulier :

– au sein de la DGDDI : l'Observatoire des médicaments de la direction du renseignement douanier (DRD), les enquêteurs de la direction des Enquêtes douanières (DED) pour reconstituer le volet financier des fraudes sur Internet et les agents de la direction des Opérations douanières (DOD) ;

– des services cyber douanes d'autres pays telle l'Allemagne (protocole de coopération avec le ZIRE ⁽¹⁾ (cyber douane allemand).

Les cyber douaniers assurent par ailleurs une veille « technique » en matière d'investigation mais également de matériels électroniques. Ils participent à différents niveaux européens à des actions de formation ou d'échanges techniques.

(1) *Zentrale InternetRechercheEinheit des Zollkriminalamtes.*

Cyber douane développe sa coopération avec l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (**OCLCTIC** ou Cyber crim) du ministère de l'Intérieur dédié à la lutte contre la menace cybernétique.

Le Cyber service est sollicité par le récent plan gouvernemental de lutte contre les trafics de cigarettes.

Un partenariat étroit a été mis en place avec la Poste⁽¹⁾ et notamment le centre d'échanges internationaux de Chilly-Mazarin qui réceptionne tous les paquets en partance ou arrivant en France, soit environ 13 000 envois quotidiens. Outre le contrôle des éventuels droits de douane liés au contenu du colis, certains d'entre eux sont soumis à un contrôle des douanes (ouverture d'un colis par un postier en présence d'un douanier).

On rappelle qu'en 2009 plus de 51 % des contrefaçons avaient transité par le fret express et postal et qu'en 2010 plus de 20 000 constatations ont été réalisées sur ce vecteur.

Depuis peu, les douaniers peuvent exercer un droit de communication, par exemple auprès des plates-formes de vente en ligne.

C.- LES INDICATEURS DE PERFORMANCE LIÉS À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES

a) Les ambitions du plan d'action ministériel de lutte contre le trafic illégal de cigarettes pourraient-elles affecter les indicateurs de lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et la contrefaçon ?

● L'objectif n° 1

Cet objectif propre à l'action n° 1 dispose d'un seul indicateur – **L'indicateur 1.1** : *Contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande et de marchandises de contrefaçon* - composée de 5 sous indicateurs qui s'intéressent à la fraude en général, au trafic de stupéfiants, au trafic de tabac et cigarettes et au nombre d'articles contrefaits. Il s'intéresse au nombre de contentieux, au nombre de constatations et à la valeur des saisies.

La douane française est confrontée à des problématiques et des tendances communes à tous les pays européens et il s'agit de protéger l'économie nationale (contrefaçon), la santé et la sécurité des consommateurs (trafic de stupéfiants et contrebande de tabac) et les recettes fiscales de l'État (droit de douanes, TVA, droit de consommation sur le tabac).

(1) *Se reporter à l'article « Le flair des douaniers s'exerce aussi sur les colis postaux » du quotidien La Croix du mardi 27 septembre 2011.*

Les cibles 2012, comme celles retenues pour 2011 ne se démarquent pas des résultats obtenus les années précédentes ; au moins sont-elles légèrement plus ambitieuses que celles de 2011. **Elles s'inscrivent dans une démarche de maintien de la performance**, hors contrat pluriannuel de performances. Les résultats des équipes douanières sont souvent meilleurs.

Il semble une nouvelle fois que les cibles des indicateurs dépendent moins de la réalité des trafics et autres fraudes, que d'un arbitrage entre les moyens humains et matériels dont la DGDDI dispose. Pourtant le ciblage des contrôles appuyé sur une analyse de risque préalable devrait se traduire dans les résultats.

INDICATEUR 1.1 DEPUIS 2006

	2006	2007	2008	2009	2010	PAP 2011	PAP 2012	Cible 2013
Nombre total de contentieux à enjeu de lutte contre la fraude	5 300	5 644	6 927	7 600	8 451	5 850	6 200	6 500
Montant des saisies de tabacs et de cigarettes de contrebande <i>(unité : millions d'euros)</i>	45,9	49	58,9	60,8	81	54,5	57,5	60
Montant des saisies de stupéfiants <i>(unité : millions d'euros)</i>	271,2	288	321	310,3	309,3	340	340	340
Nombre de constatations portant sur les tabacs et cigarettes	11 160	23 309	12 920	14 040	12 796	13 000	13 250	13 500
Nombre d'articles de contrefaçon saisis <i>(unité : millions d'articles)</i>	4	4,6	6,4	7	6,2	5,5	6	6,5

Le Rapporteur spécial n'est pas convaincu par le montant des saisies en particulier de cigarettes (la valorisation des saisies se fait-elle à partir des tarifs de vente chez les buroliers ?) porté dans l'indicateur. Et il s'étonne que la lutte contre la croissance du marché parallèle de cigarettes et tabac ne se traduise pas dans les cibles de cet indicateur.

- Le récent plan d'action ministériel de lutte contre le trafic illégal de cigarettes.

L'excellent rapport d'information des collègues du Rapporteur spécial sur « Le trafic illicite du tabac : un coût social et économique insupportable pour la France » étudie les conséquences fiscales de ventes illicites de tabac en France ⁽¹⁾. Si les ventes de tabac n'ont plus connu de baisse depuis 2003/2004, les quantités consommées seraient 14 % à 20 % supérieures aux quantités vendues ⁽²⁾ et les pertes fiscales (TVA incluse) sont estimées entre 1,9 et 2,7 milliards d'euros.

La ministre du Budget, Mme Péresse, a annoncé le 12 septembre dernier un plan d'action en faveur du renforcement de la lutte contre la contrebande de cigarettes parallèlement à l'annonce d'une hausse de 6 % du tarif des cigarettes début octobre 2011. Elle souhaite que les quantités saisies augmentent de 15 %. 347 tonnes de tabac et de cigarettes ont été saisies en 2010 par les douanes.

(1) Rapport d'information n° 3786 de MM. Jean-Marie Binetruy, Jean Louis Dumont et Thierry Lazaro du 5 octobre 2011.

(2) Les ventes de cigarettes en France en 2010 seraient de 54,8 milliards d'unités. Bercy considère que sur les 20 % de cigarettes qui n'ont pas été acquises chez les buroliers français, 15% proviennent d'achats transfrontaliers et 5% sont illégaux.

Des moyens supplémentaires seraient alloués à la DGDDI. Dès l'automne 2011, les équipes de surveillance de la DGDDI devraient disposer de 20 lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation (LAPI). Ce système destiné à la surveillance et au repérage des voitures volées et signalées, permettra d'observer les allers/retours dans le cadre de trafics transfrontaliers de cigarettes. Des accords de coopération devraient être conclus avec les douanes espagnoles et belges. Des opérations en association avec la police seront montées afin de lutter contre les ventes illicites, notamment à Paris et en région parisienne. La surveillance des achats de cigarettes sur Internet par le service Cyber douane sera renforcée.

Mais les moyens ne paraissent pas significatifs pour ne pas entraîner une réorientation plus ou moins sensible des axes de surveillance et de lutte contre les différentes natures de fraude. Le Rapporteur spécial est un membre actif de la mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) et à ce titre s'interroge sur l'articulation d'un plan d'action qui paraît se superposer aux orientations présentées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012 et la performance définie dans le présent projet annuel de performance (PAP) associée à une demande de crédits.

De surcroît, l'objectif affiché de ce nouveau plan d'action de lutte contre le trafic illégal de cigarettes est de recueillir 600 millions d'euros de recettes supplémentaires, performance qui n'est pas illustrée dans le projet annuel de performances annexé au présent projet.

L'impression selon laquelle il s'agit moins d'un indicateur de performance que d'un indicateur d'activité persiste.

b) La surveillance de l'espace maritime profite du levier que constitue le renouvellement partiel des parcs aérien et naval mais la disponibilité opérationnelle des unités de surveillance, sans levier, plafonne

L'objectif des deux indicateurs suivants est de mesurer, pour la renforcer, la présence des agents sur le terrain. Il s'appuie sur l'allègement des tâches de gestion et une organisation de la programmation des interventions dans une logique de pilotage par objectif qui a notamment été rendue possible par le développement de l'application Mathieu dont la version 3 a été mise en service en novembre 2010 et l'Infocentre Mathieu correspondant. Ces deux leviers sont donc très liés à une recherche de performance. Il est prévu de les adosser ultérieurement au système d'information des ressources humaines de la douane Sirhuis.

Indicateur 3.1 : *Taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance.*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Cible 2013
Taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance (%)	69,2	73,6	79,2	79,4	79	79,2	79,4	79,5

Le taux de disponibilité opérationnelle ⁽¹⁾ des unités de surveillance a progressé depuis 2005. Mais la DGDDI a conscience de l'amenuisement des marges de progression, les effets positifs de la réorganisation des brigades de surveillance ayant été pleinement engrangés, les temps de formation et d'entraînement ne pouvant disparaître. La cible 2013 est jugée très ambitieuse.

Indicateur 3.2 : Indice de contrôle de navires en mer pour 24 h en mer.

	2007	2008	2009	2010	PAP 2011	PAP 2012	Cible 2013
Indice de contrôle de navires en mer pour 24 heures en mer (unité : heures)	5,7	4,8	6,3	10,2	10	10,5	11

L'indice de cet indicateur a sensiblement évolué et il est visible que le levier de cette performance est directement lié aux programmes de renouvellement et de modernisation des parcs naval et aérien en cours dont les équipements deviennent plus rapides, disponibles et efficaces.

À l'instar de la DGDDI, le Rapporteur spécial retient que **les résultats de ces indicateurs progressent alors même que les effectifs de la surveillance diminuent** ; de ce fait, les cibles sont sans doute proches du maximum possible.

c) Les exigences s'élèvent en matière d'efficacité des contrôles douaniers ciblés mais en délaissant le contrôle dissuasif.

Deux indicateurs permettent de mesurer l'efficacité du dispositif des enquêtes, tant au niveau national qu'au niveau régional, ainsi que de la filière de renseignement.

La politique de la douane est de réaliser des contrôles de marchandises moins nombreux mais plus efficaces en sélectionnant les contrôles sur la base de la sensibilité, du pays d'origine ou de l'enjeu fiscal des biens contrôlés. Le choix est fait de contribuer à l'accélération du passage en douane et de réaliser des contrôles a posteriori au sein des entreprises. Le rôle du renseignement est capital. Le nombre d'enquêtes est en baisse (de 1 430 en 2009 à 1 069 en 2010 soit - 25 %) le rendement moyen est amélioré.

Le montant moyen des droits redressés par enquête avait fortement augmenté en 2007 et en 2009 en raison de quelques redressements exceptionnels. Mais, il a enregistré une croissance sensible telle que la cible est passée en quelques années de 60 000 euros à plus de 100 000 euros. Et la réalisation s'est avérée supérieure aux objectifs annuels. L'indicateur écrêté a également enregistré une hausse et est fixé pour 2012 à 79 000 euros.

(1) Ce temps ne comprend pas les activités d'encadrement ou de gestion, ni les activités de formation professionnelle ou d'entretien des matériels.

Indicateur 4.1 : Montant moyen des droits redressés par enquête.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	PAP 2011	PAP 2012	Cible 2013
Montant moyen des droits redressés par enquête - (unité : euros)	29 880	42 420	87 212	69 840	114 000	146 722	104 000	105 000	>110 000
Montant moyen des droits redressés par enquête avec écrêtement	-	-	-	-	73 977	82 755	78 000	79 000	80 000

Ces résultats tiennent compte du développement *méthodologique* de l'analyse de risque et du ciblage, afin de centrer les contrôles sur les opérations et les opérateurs les plus sensibles en occasionnant le moins de perturbations possibles pour les flux de commerce licite.

L'indicateur 4.2 : Efficacité du ciblage des déclarations de douane lie les activités de dédouanement aux activités de lutte contre les infractions et fraudes.

Il s'agit de suivre le taux d'infractions relevées sur les déclarations mises sous contrôle pour 10 000 déclarations.

Depuis 2008, la progression de ce taux est nette et devrait encore être améliorée en 2012, comme en 2013.

INDICATEUR 4.2 : MIEUX CIBLER LES CONTRÔLES DOUANIERS, À PARTIR D'UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DES RISQUES

	2008	2009	2010	PAP 2011	PAP 2012	Cible 2013
Taux d'infractions relevées sur les déclarations mises sous contrôle pour 10 000 déclarations (PAP 2010)	58	64	80	80	82	85

La rationalisation des contrôles améliore les résultats, appréciés sur des moyennes, avec des effectifs moins nombreux et contribue à faire de la douane une administration de service. Mais cet engagement doit également se combiner avec l'engagement d'action et de protection des consommateurs, des citoyens et des contribuables. Comme le soulignent les syndicats douaniers, cette approche ne laisse plus que peu de place au flair des douaniers et en agissant a posteriori, intervient parfois après que des dommages aux personnes ont été constatés. Le Rapporteur spécial rappelle que les objectifs totaux en nombre de contentieux à enjeu sont beaucoup moins exigeants et que le suivi des droits fraudés industriel et agricole comme en matière de contributions indirectes n'est pas explicite.

La douane est en effet appelée à lutter contre le trafic de stupéfiants, la contrefaçon, la contrebande et le trafic de cigarettes, le blanchiment d'argent, les trafics d'armes et de munitions, la fraude fiscale (TVA, droit de douane, contributions indirectes) ainsi que veiller au respect des normes de sécurité, de sauvegarde de l'environnement, etc. La palette de ses missions est très étendue, celle de ses contrôles doit l'être tout autant.

Par ailleurs, en optant pour la lutte contre les fraudes d'importance, le contrôle douanier vise deux des trois finalités (répressif et budgétaire) à l'œuvre dans la notion de contrôle fiscal républicain en négligeant la dimension dissuasive auprès de la petite fraude.

*

* *

IV.- LA FACILITATION DES ÉCHANGES DANS UN ENSEMBLE PROGRESSIVEMENT COMMUNAUTAIRE ET DÉMATÉRIALISÉ

L'action 4 *Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement* et l'action n° 05 *Fiscalité douanière, énergétique et environnementale* ⁽¹⁾, retracent la **mission économique/commerciale** (et fiscale) des douanes, et illustre son positionnement comme administration de service. En tant que telle, la DGDDI s'efforce de personnaliser les prestations offertes, de rendre un service de qualité et de baser ses relations avec les acteurs économiques sur une confiance raisonnée. Même si la DGDDI ne doit en aucun cas nuire aux échanges commerciaux français, ce positionnement n'agrée que partiellement au Rapporteur spécial. Toutefois, les relations des agents de la DGDDI avec les entreprises ont évolué en quelques années.

La finalité générale de ces deux actions est de **soutenir le développement économique des entreprises, dans le respect de la loyauté des échanges, et de garantir un équilibre entre le développement des flux commerciaux, la facilitation des procédures douanières et les contrôles concourant à assurer tant la protection des consommateurs, que la défense des intérêts dont l'État est le garant.**

Les activités de la DGDDI couvertes par cette action sont marquées par **une forte empreinte européenne**, tant au niveau réglementaire, par l'application progressive des règles du code des douanes communautaire, que par l'encadrement des pratiques de contrôle, notamment dans les secteurs pour lesquels la protection des intérêts financiers de l'Union est en jeu (respect des mécanismes financiers de la politique agricole commune (PAC), par exemple). Elles sont également de plus en plus dématérialisées et la DGDDI semble particulièrement engagée dans cette mutation. Cependant, en France, 28 millions de formulaires annuels sont encore remplis ou déposés à l'occasion d'une opération d'importation ou d'exportation dont 8 millions de déclarations en douane.

A.- LA CURE D'AMAIGRISSEMENT DES EFFECTIFS ET DES RESSOURCES DE LA MISSION COMMERCIALE SE POURSUIT, FAVORISÉE PAR LA RÉDUCTION DES AIDES AUX BURALISTES.

Avec 3 224 ETPT en 2012, l'action n° 4 enregistre une perte de 36 ETPT, qui masque une redistribution entre catégorie d'agents. En effet la catégorie C enregistre seule une diminution de 62 ETPT. De fait, la demande de crédits de personnel pour 2012 est légèrement plus faible que celle de 2011 (- 1,1 %).

(1) dont le précédent intitulé était « Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale ».

L'action n° 5 est constituée à 77,2 % de crédits d'interventions, pour l'essentiel au bénéfice de la filière des débitants de tabac. Pour la deuxième année elle annonce une réduction d'effectifs importante (- 107 ETPT après - 108 ETPT). Elle ne comptera plus en 2012 que 1 371 ETPT.

Après des pertes massives les exercices précédents, la réduction des effectifs pour la filière commerciale de la douane est encore lourde.

La demande de crédits 2012, avec une égalité entre les AE et les CP, s'établit comme suit :

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2012

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n° 4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	219 803 789	24 263 905	244 067 694
Action n° 5 – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	88 999 396	312 849 146	401 848 542
Total	308 803 185	337 113 051	645 916 236

La prévision des dépenses de fonctionnement est de 29 millions d'euros. Les dépenses d'investissement sont estimées à 4,2 millions d'euros et financeront au principal les impacts du programme communautaire @-Customs sur l'application de télé services Delt@, 700 000 euros étant toutefois réservés aux projets informatiques Gamm@-EMCS et NCVI ⁽¹⁾. Les crédits d'intervention sont limités à 304 millions d'euros.

Au total, l'activité commerciale parvient à réduire de 9,9 millions d'euros ses besoins budgétaires, dont presque 2 au titre des dépenses de personnel.

La diminution cumulée des crédits de ces deux actions est de 2,18 % en AE et de 2,66 % en CP. Elle est supportée par les crédits hors titre 2.

B.- LA MODERNISATION DU DÉDOUANEMENT NE SUFFIT PAS À LA RECONQUÊTE DU DÉDOUANEMENT MAIS Y CONTRIBUE

1.- Les services de la douane française auprès des entreprises.

Une démarche de reconquête de l'activité de dédouanement sur le territoire français a été entreprise depuis 2007 après plus d'une décennie de recul systématique de cette activité. Pour la majorité des entreprises françaises, encore récemment, les opérations d'importation et d'exportation étaient vécues comme un moment difficile et complexe. Les entreprises ayant le choix du pays de dédouanement des marchandises qui entrent et sortent de l'Union européenne, les administrations douanières des États membres se trouvent en situation de

(1) Nouveau casier viticole informatisé.

concurrence pour capter ces trafics créateurs d'emplois logistiques et générateurs de recettes fiscales à l'importation. En 2008, l'INSEE évaluait l'impact logistique du commerce international dans les ports autonomes français à près de 230 000 emplois, directs et indirects. À titre d'exemple, les effectifs de FEDEX sont passés de 900 à 2 600 à Roissy après que l'entreprise a retenu cet aéroport comme sa principale plateforme en Europe.

La DGDDI est donc résolument engagée dans une stratégie de reconquête du dédouanement en offrant une gamme régulièrement enrichie de télé services performants pouvant être connectés à d'autres systèmes d'information publics comme privés. Mais la « facilitation » douanière ne suffit pas, la qualité et la régularité de l'offre de service en matière logistique et technique, plus encore que son coût, pèsent lourdement dans l'attractivité d'un pays.

Le classement mondial des activités de la douane françaises ne semble pas avoir été actualisé et le Rapporteur spécial se permet de rappeler les données présentées lors de l'examen du PAP 2011 :

*« La situation de la France au niveau international en matière de dédouanement s'améliore régulièrement. Ainsi, dans le cadre des enquêtes effectuées tant par la **Banque mondiale** (enquête doingbusiness) que par le **World Economic Forum**, le classement de la France s'améliore. Dans l'enquête 2009 de ce dernier, sur le plan douanier, la France se classe ainsi 19^{ème} au plan mondial soit **un bond de 7 places par rapport à 2008**. Parmi les États membres, seuls les Pays-Bas (4^{ème}), l'Allemagne (11^{ème}) et le Royaume-Uni (14^{ème}) nous devancent. Les auteurs du rapport mentionnent d'ailleurs l'efficacité de l'administration douanière parmi les atouts français aux côtés de nos infrastructures logistiques.*

*L'indicateur sur les administrations douanières se subdivise lui-même en sous-indicateurs. La France affiche la plus forte progression européenne sur deux sous-indicateurs, l'un mesurant l'efficacité douanière et l'autre celle des procédures douanières import-export. Au titre de l'efficacité de l'administration douanière, la France se classe à la 25^{ème} place, **soit 15 places de mieux qu'en 2008**, et au 10^{ème} rang pour l'efficacité des procédures douanières import-export, en progression également de 13 places. »*

Par ailleurs, la France se situe encore parmi les dix premiers pays exportateurs du monde, mais sa position s'effrite régulièrement y compris au niveau européen. Le nombre d'entreprises exportatrices diminue, même si celles-ci se sont fortement concentrées. Au cours du 1^{er} semestre 2011, les exportations se sont redressées, les importations ont sensiblement augmenté tant en provenance des partenaires européens que de pays tiers et le niveau des échanges internationaux, après avoir fléchi en 2009, s'est redressé.

Bien qu'il ait été communiqué au Rapporteur spécial des chiffres différents de ceux indiqués dans le PAP 2012 en matière de nombres d'articles de déclaration de douane et d'échanges de biens, sur le volume des échanges et sur le nombre de déclaration en douane de toute nature, il semble que le niveau d'activité du dédouanement français se tasse.

Des efforts doivent continuer à être entrepris dans le domaine de la compétitivité des plates formes logistiques françaises mais aussi auprès des entreprises en particulier exportatrices. La mission Grandes Entreprises et les Pôles d'action économiques de la douane en sont chargés.

a) La mission Grandes entreprises (MGE)

La mission, créée en janvier 2007, est l'**interlocuteur privilégié au sein de la douane française des grandes entreprises du commerce international**.

La MGE est plus particulièrement l'interlocuteur :

- des entreprises françaises ou étrangères dédouanant pour plus d'un milliard d'euros de marchandises ;
- des principales entreprises dédouanant de manière conséquente dans d'autres États membres des marchandises destinées à la France ;
- des principaux logisticiens.

Conformément au contrat pluriannuel de performance 2009-2011, la MGE suit désormais l'activité de 100 groupes français **et étrangers** dont l'activité en matière d'importation représente 45 % des importations françaises. (Les données relatives aux exportations n'ont malheureusement pas été indiquées !).

Le rôle de la MGE est de faciliter les démarches des entreprises et de coordonner l'action économique des services douaniers qui ont à connaître de leurs activités. La méthodologie mise en place pour les grandes entreprises a été adaptée aux PME. La MGE fonctionne en réseau avec les Pôles d'action économique (PAE) (*cf. infra*).

À ce titre, elle assure la coordination des différents dossiers auprès des sous-directions et des bureaux concernés, accélère en tant que de besoin le traitement des dossiers et s'assure de la cohérence des différentes réponses avec l'ensemble des process et facilitations demandées. Elle incite les entreprises à demander la certification OEA, apporte son aide dans les dossiers de remboursements de droits et de taxes. Elle propose aux entreprises un diagnostic douanier afin d'optimiser leurs coûts de dédouanement.

Elle a mis en place des mesures qui visent notamment le **cautionnement** (centralisation du cautionnement et centralisation du paiement accompagnée de facilités). Elle participe à la reconquête de la localisation du dédouanement en France en continuant d'améliorer le pilotage des **procédures de domiciliation unique** (PDU, voire PDU communautaire) qui favorisent la **centralisation** du dédouanement. Les PDU ont pour corollaire l'affirmation du rôle du **bureau de domiciliation unique** qui dispose d'une vision et approche globale d'un opérateur quel que soit le nombre de points d'entrée et de sortie du territoire. Elle incite les entreprises à demander des **renseignements tarifaires contraignants (RTC)** pour sécuriser les opérations de dédouanement : les

demandes de RTC pouvant se faire par télé procédures via le portail « Pro douane ».

La MGE propose également des services relatifs à l'origine des produits, les **renseignements contraignants pour l'origine (RCO)** valables 3 ans. Une entreprise peut se voir attribuer sur demande un statut d'« Exportateur agréé » en matière d'origine, très utile au PME car il simplifie et sécurise les formalités d'exportation.

b) Les Pôles d'action économique se préoccupent des PME

Les Pôles d'action économique (PAE) ont été installés courant 2006 dans chaque région douanière. Ils sont chargés de **communiquer** auprès des entreprises, plus particulièrement les PME, sur la modernisation du dédouanement et la réorganisation des bureaux des douanes et d'offrir ainsi un accès simplifié aux questions douanières qu'ils peuvent se poser, s'agissant du dédouanement, de la fiscalité et des contributions indirectes.

Ils ont contribué à la familiarisation des entreprises aux téléprocédures de dédouanement Delt@ et à la promotion du statut d'opérateur économique agréé (OEA).

En 2011, comme en 2010, les PAE ont organisé 80 forums douanes/entreprises dans 33 directions régionales afin de présenter le système ICS, opérationnel en France depuis le 1^{er} janvier 2011. Ils ont ainsi accueilli 4 000 entreprises en 2010.

Les PAE s'investissent à la mise en œuvre du plan d'action européen PME (adopté en 2008) qui travaille à personnaliser les prestations offertes. Depuis 2009 le nombre d'entreprises reçues pour un « entretien conseil » est passé de 900 à 2 000 en 2011.

Les PAE ont renforcé la formation « communautaire » de leurs agents pour améliorer leurs fonctions d'**appui réglementaire** aux services de terrain, de liaison et de communication avec les partenaires économiques et de **conseil aux opérateurs**.

c) L'obligation de déclaration à vocation sécuritaire est devenue obligatoire depuis 1^{er} janvier 2011 et le statut d'OEA continue à se répandre dans l'Union européenne.

En application de la législation communautaire (règlement n° 1875/2006 de la Commission du 18 décembre 2006), l'obligation de déclaration à vocation sécuritaire, à l'importation comme à l'exportation, a été rendue obligatoire dans toute l'Union Européenne le 1^{er} janvier 2011, comme cela est le cas auprès des douanes américaines, japonaises, chinoises et des États de l'Océanie.

Avec le statut d'**opérateur économique agréé** (OEA) l'Union européenne a souhaité aller au-delà dans la sécurisation des flux logistiques internationaux (prévention des actes malveillants ou terroristes) en proposant aux entreprises ou opérateurs qui sécurisent **leur chaîne logistique** une reconnaissance particulière qui leur permet en contrepartie de bénéficier de simplifications en matière déclarative ou de contrôles sécuritaires, voire douaniers. Trois certificats sont proposés aux entreprises : « simplifications douanières » ; « sécurité/sûreté », ou les deux (certificat dit complet).

La France a mis en place une « échelle d'accréditation » propre depuis mi-2009 qui garantit aux OEA une fluidité maximale du dédouanement de leurs marchandises.

Ce statut communautaire s'insère dans un cadre international (les normes SAFE) dans la perspective de faciliter les accords de *reconnaissance mutuelle* qui conditionnent en partie l'attractivité du certificat OEA auprès des entreprises.

Des accords de reconnaissance mutuelle sont intervenus avec la Suisse, la Norvège et avec Japon depuis juin 2010. Bien qu'annoncée pour fin 2010, la conclusion d'accords entre la Commission européenne, la Chine et les USA pourrait aboutir fin 2011 (la douane française y a participé activement)

Le nombre de certificats croit : à la fin du premier semestre 2011, environ 500 certificats ont été délivrés ⁽¹⁾ et 640 demandes ont été déposées.

Même si les demandes d'informations sont lourdes pour les opérateurs et les entreprises, ce statut leur apporte des avantages significatifs. Nombre d'entreprises le perçoivent comme un label de qualité constituant un avantage concurrentiel ⁽²⁾.

Le Rapporteur spécial rappelle que la délivrance du certificat d'OEA est conditionnée à la réalisation d'un audit douanier approfondi dans les locaux de l'entreprise. Les conclusions de cet audit peuvent aboutir à une évolution de la chaîne logistique des entreprises, c'est-à-dire des coûts et des changements importants de management et d'organisation.

Ces audits sont réalisés par les Services d'Audit régionaux (SRA) créés au sein des directions régionales des douanes. Les SRA assurent le traitement des demandes de certificat OEA, et effectuent les audits d'agrément OEA, les audits de suivi d'agrément comme les audits pour les procédures simplifiées d'agrément y compris pour le compte d'un autre État. Ils ont acquis une véritable expertise dans ce domaine et sont maintenant, à la suite du règlement communautaire 1192/2008, engagés dans un chantier de réexamen de 2 500 procédures délivrées avant le 1^{er} janvier 2009.

(1) Au niveau européen on compte à mi 2011 : 9 220 demandes et environ 7 000 certificats délivrés.

(2) Supply Chain Magazine – Newsletter 793.

2.– Les projets communautaires @-Customs sont repoussés au-delà de 2013 sans brider les avancées de Delt@ et de Gamm@

L'évolution des besoins en matière de dédouanement est en partie dictée par l'harmonisation des procédures au niveau communautaire. Il en est ainsi des récents dispositifs de sécurisation de la logistique à l'exportation comme à l'importation (ECS/ICS) et de l'immatriculation unique d'un opérateur du commerce extérieur sur l'espace européen. Le référentiel de la DGDDI, ROSA, a également récemment intégré le référentiel communautaire EOS des immatriculations EORI.

L'application de DELT@ de la DGDDI, qui regroupe un ensemble de téléprocédures, a été conçue, grâce à une architecture modulaire et évolutive, de manière à prendre en compte les échéances du **programme communautaire douanier @-Customs** qui décline les objectifs du code des douanes modernisé (CDM) au travers d'un plan stratégique multi-annuel⁽¹⁾. **La préparation des interconnexions entre systèmes informatiques douaniers nationaux est envisagée à moyen terme.** Elles constitueront des étapes majeures qui seront suivies des processus automatisés export et import permettant la réalisation d'un dédouanement centralisé.

La DGDDI est très engagée dans ces discussions européennes qui visent à mettre en œuvre le code des douanes modernisé (CDM). La réalisation de celui-ci, certes progresse, mais lentement. C'est partiellement imputable à l'écart entre les développements informatiques des différents pays pour des raisons financières ou économiques, voire de compétences. C'est dans ces conditions que la DGDDI assure le dispositif de dédouanement ICS de la Grèce. Pour des raisons qui tiennent plus de la souveraineté nationale ou des questions de gouvernance, l'idée de structure européenne horizontale, de type agence (par exemple une Agence européenne des douanes) est contestée. Pourtant la DGDDI met en avant l'avantage d'une mutualisation des coûts. L'option des centres communs partagés autour de quelques métiers (ciblage des contrôles, etc.) est également débattue.

Dans l'immédiat, les services des douanes de chaque État européen doivent communiquer avec leurs homologues de 26 autres États, sous 27 formats informatiques différents, et travaillent à rapprocher ses formatages. Lors du séminaire douanier de juin dernier à Bucarest, la DGDDI s'est portée candidate pour procéder à une analyse préalable de la totalité des architectures douanières européennes afin d'identifier les fonctionnalités communes.

Les discussions portent également sur l'harmonisation des formations douanières et concernent des sujets tels que les équipements de contrôle. Il a été expliqué que si le port de Rotterdam pouvait être doté de portique de détection de

(1) Pour mémoire le MASP ou multi-annual strategic plan.

substances radioactives, des marchandises toxiques pouvaient cependant atteindre l'ensemble des consommateurs européens en empruntant d'autres entrées portuaires.

L'avancement de la mise en œuvre du code des douanes modernisé est enfin retardé par des obligations relatives aux actes européens ⁽¹⁾. L'horizon 2013 est repoussé.

L'enveloppe financière communautaire pour l'exécution du programme @-Customs, pour la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2013, est fixée à **323 millions d'euros**. L'enveloppe informatique de ce programme communautaire s'élève à 259,6 millions d'euros (le budget CE 2009 ayant été de 48,37 millions d'euros, celui pour 2010 s'élève à 50,32 millions).

a) L'application de dédouanement en ligne DELT@ prépare les échéances du programme @-Customs

Le programme DELT@ (**Dédouanement en ligne par traitement automatisé**), qui dématérialise la relation entre la douane et l'entreprise, depuis la prise en charge des marchandises jusqu'à leur mise à la consommation, a déployé les téléservices **DELT@ Domicilié** et de **DELT@ Commun** en juin 2008. 2 000 sociétés bénéficiaires d'une procédure de dédouanement domicilié et 3 200 commissionnaires en douane et prestataires dédouanant en procédure de droit commun pour le compte d'environ 100 000 entreprises y recourent.

Une étape importante pour Delt@ a été la mise en place du module Delt@ eXpress des flux de fret express, désormais utilisé par les principaux expressistes et leurs filiales ainsi que La poste (centre de tri de Chilly-Mazarin). Un module Delt@ Occasionnel est destiné à couvrir le segment des flux des déclarants occasionnels, non conventionnés par la douane et ne concerne que des petites quantités.

L'application Delt@, notamment le module de présentation en douanes de marchandises (Delt@ P), a été interconnectée avec les outils du Cargo Community System (CCS) des opérateurs de Roissy. (*Cf. infra*)

Les différents modules de Delt@ ont intégré les évolutions communautaires telles que le document administratif communautaire (DAU) et la codification tarifaire communautaire TARIC.

Des développements informatiques sont prévus pour améliorer et approfondir le croisement de données, de référentiels, des interfaces d'échanges et d'intégration de procédures ⁽²⁾.

(1) Scission du DACM – dispositions d'application du code des douanes modernisé – en deux parties.

(2) Notamment les systèmes AIS et AES, la réintégration du régime de transit, la gestion des risques communautaires (CRMS), l'enrichissement du système EOS.

Depuis janvier 2011, **une interconnexion entre les systèmes utilisés en matière de dédouanement (DELT@) et de suivi de produits soumis à accises (GAMMA EMCS) a été déployée**. Elle permet de parvenir à un apurement automatisé des mouvements de produits soumis à accises suivis d'exportation, ce qui allège les formalités à remplir par les opérateurs et les services douaniers. Ce dispositif est opérationnel depuis mars 2011 et contribue à l'articulation des deux programmes communautaires EMCS et ECS.

Le coût global des programmes DELT@/@-CUSTOMS depuis leur démarrage en 2004 serait de 25 millions d'euros, y compris leur déploiement sur l'ensemble des bureaux de douane. Pour le Rapporteur spécial le budget prévisionnel (de 12 millions d'euros) du projet Delt@ était respecté.

Une précision : le **Cargo Community System** n'est pas une application ou une procédure douanière. Mais, l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle étant le premier aéroport de fret aérien européen (le 7^{ème} « hub » au niveau mondial), les opérateurs aéroportuaires ont décidé de mettre en place une plate-forme électronique qui assure le traitement et la traçabilité des marchandises dès leur entrée dans la zone. Celle-ci s'insère dans une chaîne de dématérialisation des documents du fret aérien propre à l'organisation internationale des compagnies aériennes. Il s'agit d'un outil privé qui facilite les différentes obligations des opérateurs y compris douanières (ICS/ECS). Le CCS de Roissy est entré en production en juin 2011. Si la douane n'a pas financièrement participé au projet, elle peut consulter la plate-forme CIN et superviser électroniquement les flux de marchandises.

Pour la DGDDI, le CIN France (Cargo Information Network France) va permettre d'aller plus loin dans la simplification des démarches administratives et la dématérialisation. Cette procédure dite du « *one stop shop* » fonctionne très bien dans un aéroport de Bruxelles, dans les ports des Pays-Bas, la Suède poursuit un objectif similaire.

Les travaux de dématérialisation des procédures purement commerciales convergent avec les efforts de dématérialisation entrepris par la DGDDI au travers de Delt@ (et au-delà à l'échelle européenne du programme @-Customs) de mise en place d'un guichet unique qui favorise une démarche « *one stop shop* » élargie.

b) L'informatisation communautaire du contrôle des produits soumis à accises – EMCS / GAMM@ – est entrée en vigueur :

L'informatisation du contrôle des mouvements intracommunautaires de produits soumis à accises (EMCS) est l'un des principaux projets entrant dans le cadre « Douane 2013 » motivé par la fraude dans ce domaine. Ce projet repose sur la dématérialisation du document d'accompagnement administratif (DAA) qui devient un **DAE** (document administratif électronique). Il concerne les opérateurs des secteurs des vins, alcools, tabacs manufacturés et produits énergétiques dans le cadre des échanges communautaires réalisés en « suspension de droits d'accises ». Le système EMCS est obligatoire dans l'ensemble des États membres depuis **le 1^{er} janvier 2011**. À fin juillet 2011, plus de 25 000 opérateurs français sont connectés à ce téléservice. Ils émettent en moyenne 17 000 DAE par semaine, soit

le plus gros volume européen (18 %). Au 1^{er} janvier 2013, il sera également obligatoire pour les échanges franco-français.

La version française de l'EMCS est le **téléservice GAMM@** (Gestion de l'Accompagnement des Mouvements de Marchandises soumises à Accises) mis en service auprès des professionnels depuis avril 2009. Mais la DGDDI a dû faire face à un « pic de charge » en 2011, les entreprises ayant manifesté un certain attentisme jusqu'à l'échéance.

Une évolution d'EMCS est actuellement en discussion au travers de la révision du règlement européen 2073/2004/CE relatif à la coopération administrative européenne en matière de droits d'accise. Des nouvelles fonctionnalités visant à mieux contrôler les flux (transit) devront enrichir les applications GAMM@ en 2012.

3.– Pour rendre efficace le dédouanement, les efforts portent désormais sur la dématérialisation des documents d'accompagnement et la mise en place d'un guichet unique national (GUN)

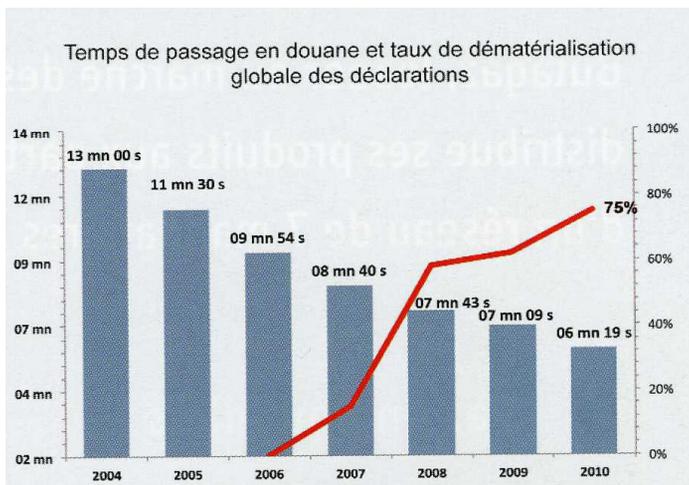
Deux indicateurs observent la performance des activités de dédouanement et de facilitation des échanges commerciaux. À l'indicateur 2.1 *Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée* a été associé un indice de suivi de la dématérialisation depuis le PAP 2011.

Le délai moyen du passage en douane est en voie de se réduire à environ 6 minutes et 35 secondes et ne dispose plus de marge significative. Mais pour améliorer les services rendus aux entreprises, la contribution de la douane à la facilitation et à la sécurisation des échanges porte désormais sur la **dématérialisation de l'ensemble des formalités douanières** qui devrait atteindre 81 % des documents exigés en 2012. La dématérialisation des déclarations de douane est considérée comme achevée mais demeure le traitement des documents d'ordre public ⁽¹⁾, qui, s'ils ne font pas toujours l'objet d'une vérification, doivent cependant être présentés.

L'administration douanière est visiblement satisfaite de pouvoir présenter un tableau ⁽²⁾ permettant de constater la réciprocité des effets de l'un et l'autre indicateurs.

(1) Par exemple : le justificatif fiscal à l'exportation.

(2) Que l'on retrouve dans différents documents consacrés aux activités de la DGDDI.



Source : Hors série Cahiers d'administration de la revue Administration – La direction générale des douanes et des droits indirects.

Il faut rappeler que les indicateurs liés à l'objectif n° 4 de ciblage des contrôles douaniers concernent directement et indirectement les activités de dédouanement. En effet, la réduction des contrôles au moment du passage en douanes favorise la réduction du temps qui y est consacré.

L'application et le téléservice Delt@ contribuent beaucoup au développement de cette dématérialisation, qui suppose outre des échanges avec les applications des douanes étrangères (dans le cadre du projet communautaire @-Customs), des accords entre administrations nationales et des administrations étrangères. Elle passe par réflexion ambitieuse de simplification de la réglementation et des formalités.

La DGDDI a reçu, en avril 2010, du cabinet du Premier ministre, la mission de construire en collaboration avec d'autres administrations le **Guichet unique national, GUN, qui vise à faciliter toutes les démarches du commerce extérieur** en un seul lieu et à organiser tous les contrôles exercés par différentes administrations en un point de contrôle unique (le *one stop shop*).

Des travaux ont déjà été réalisés sur les certificats vétérinaires avec l'interconnexion de TRACES (application communautaire dans laquelle sont enregistrés l'ensemble des certificats sanitaires)⁽¹⁾ et de DELT@ menée conjointement par la DGDDI et la DGAL, en liaison avec les DG SANCO et TAXUD de la commission européenne. Généralisée en septembre 2010, cette liaison informatique permet aujourd'hui aux importateurs une automatisation du contrôle documentaire dans environ 50 % des cas.

(1) Cette interconnexion TRACES- Delt@ est une expérimentation conduite sous l'aval de la DG TAXUD qui souhaite la généraliser à l'ensemble des partenaires européens.

Parmi les 16 autorités de délivrance des documents d'ordre public, 9 disposent déjà ou vont mettre en place un téléservice qui pourra être connecté à DELT@. Les travaux bilatéraux se sont intensifiés autour de 4 projets prioritaires à savoir, la dématérialisation des permis CITES (espèces de faune et de flore menacées d'extinction), des certificats d'exportation agricoles, des autorisations d'exportation de matériels de guerre et des licences d'exportation des biens à double usage. Tous ces projets aboutiront d'ici fin 2013.

La DGDDI a également ouvert en 2011 à la direction générale des Finances publiques (DGFIP) une consultation de Delt@ pour des informations relatives aux exonérations de TVA à l'importation, dispensant ainsi certaines entreprises de formalité de présentation. Cette seule liaison évite la production de 660 000 formulaires AI2.

D'autres formulaires soumis à visa disparaissent (650 000 justificatifs de l'origine communautaire de produits en provenance des DOM) et la connection entre Gamm@ et Delt@ a permis la suppression du visa douanier sur 200 000 titres de mouvements de produits soumis à accises à l'exportation.

Aujourd'hui, le taux de dématérialisation des documents d'accompagnement (hors documents commerciaux) atteint 80 %.

La simplification des documents garantissant l'origine préférentielle communautaire des marchandises (bénéfice d'un droit réduit ou nul pour une marchandise importée selon les accords entre l'Union européenne et le pays partenaire) est aussi à l'étude. Ainsi, un projet a été initié en 2010 entre la France et la Suisse, afin d'expérimenter en 2012 la dématérialisation de déclarations d'origine sur facture (DOF) avec l'aval de la Commission européenne (DG TAXUD).

Quelques formalités vont résister à la dématérialisation en raison de leur faible nombre (en matière d'exportation de biens culturels) au regard du coût des développements informatiques, ou parce que le système d'information n'existe pas encore (cas des certificats de capture de produits de la pêche). Enfin en raison de la diversité des plates-formes européennes, des expérimentations bilatérales sont menées. Le Rapporteur spécial avait évoqué dans son rapport 2011 des expérimentations en cours entre les douanes françaises et espagnoles.

Ces expérimentations bilatérales européennes sont un préalable à l'objectif de **Single Window** (guichet unique) dont le numéro **EORI** est l'une des premières pierres.

C.- L'APPUI AUX ENTREPRISES ET À CERTAINES FILIÈRES ÉCONOMIQUES

Quelques crédits d'intervention sont tournés vers l'appui aux opérateurs français du commerce extérieur, ainsi qu'à certaines filières économiques particulières.

1.— Le NCVI facilite la dématérialisation d'une partie des documents de la filière vitivinicole.

Après des années de réorganisation et de restructuration, la filière vitivinicole est suivie par **64 centres de viticulture**, répartis dans les régions à forte activité viticole. Ces centres suivent et gèrent le contrôle de cette activité significative pour le commerce extérieur français ⁽¹⁾, et de la circulation de ses produits.

Depuis 1998, les exploitations vitivinicoles sont immatriculées dans le casier viticole informatisé (CVI), application informatique maison que la DGDDI prévoit de faire évoluer rapidement vers une dématérialisation des formalités déclaratives. En application des règlements communautaires, la gestion des exploitations vitivinicoles nécessite une succession de formalités auprès de la douane. En 2010, 824 743 déclarations vitivinicoles ⁽²⁾ ont été traitées.

L'application **casier viticole informatisé** CVI est en cours de réécriture pour permettre rapidement la dématérialisation des documents déclaratifs. Le projet s'appelle **Nouveau Casier Viticole Informatisé** (NCVI) et coûterait en 2012 : 200 000 euros (2011 : 250 000 euros).

Les centres de viticulture sont également chargés du suivi des personnes qui produisent ou transforment les alcools ⁽³⁾, les entreposent, les commercialisent ou les expédient, etc. Elles sont identifiées par la DGDDI en tant qu'entrepôts agréés. Les produits vitivinicoles ne peuvent être détenus que dans des entrepôts suspensifs de droits d'accises déclarés auprès de la DGDDI, et ne peuvent circuler sans un document d'accompagnement. En 2009, 8,5 millions de documents d'accompagnement ont été émis. Un grand nombre est maintenant dématérialisé au moyen de l'application informatique GAMM@ et au 1^{er} mai 2011 75 % des DAE émis à l'exportation était dématérialisé grâce à une communication entre les procédures douanes et accises (DELT@/ECS et GAMM@).

2.— Les mesures de soutien aux débitants de tabac sont en légère réduction.

L'enveloppe réservée au soutien aux buralistes (290 millions d'euros) représente près de 92,6 % des crédits hors titre 2 de l'action n° 5 *Fiscalité douanière, énergétique et environnementale*. Il s'agit de dépenses d'intervention qui, alors que le ministère du Budget et la Confédération nationale des débitants de tabac négociaient un troisième contrat d'avenir 2012-2016, ont été estimées sur la base de l'ensemble des dispositifs en vigueur.

(1) La filière compte 290 000 emplois et exporte pour 9 milliards d'euros de vins et spiritueux.

(2) Dont 144 851 au titre de la récolte.

(3) Les obligations sont identiques pour les personnes qui produisent des tabacs, bières etc. soumis aux droits d'accises.

Les mesures prises pour lutter contre le tabagisme et notamment l'augmentation des prix du tabac ont d'autant plus fortement affecté les bureaux de tabac français que les consommateurs ont modifié leurs comportements (achats sur des marchés parallèles, frontaliers ou illicites). Alors que le niveau de consommation de tabac reste constant depuis 2004/2005, le chiffre d'affaires des buralistes a diminué, de manière contrastée selon les départements, mais a conduit à des fermetures. Leurs problèmes de sécurité sont également en augmentation (agressions). En outre, la lutte contre le tabagisme, qui demeure un élément prioritaire de la politique de santé publique, se traduisant par l'interdiction de fumer dans les lieux publics ainsi que dans les cafés, bars, restaurants a accentué la baisse leur chiffre d'affaires en éloignant les consommateurs fumeurs.

Malgré le contrat d'avenir 2008-2011, le nombre des débiteurs de tabac est passé de 29 271 en 2008 à 27 509 au 1^{er} janvier 2011. Or, plus de la moitié d'entre eux se trouve en zone rurale et constitue un réseau de proximité multi-activités (presse, jeux, bar) en mesure d'assurer des services au public comme le relais Poste ou le règlement des contraventions.

a) *Le « contrat d'avenir » 2012-2016 pourrait être le dernier.*

Malgré le nombre de fermetures de débiteurs de tabac, les contrats d'avenir ont assuré aux buralistes demeurés en activité un soutien utile en parvenant à sauvegarder leur niveau de rémunération. Les différentes dispositions ont été adaptées afin de porter progressivement l'accent sur les seuls établissements en difficulté.

Le moratoire sur l'ouverture des débiteurs de tabac est levé et la création est envisageable régionalement afin qu'une couverture insuffisante du territoire n'encourage pas les trafics frauduleux. La rémunération de l'activité tabac, assurée par les fournisseurs des buralistes, est augmentée de 0,4 point sur la durée du contrat, la portant par exemple à 6,6 % en 2012 sur les cigarettes et le tabac fin.

Le « contrat d'avenir » 2012-2016 aménage le dispositif existant composé de la *remise compensatoire*, la *remise additionnelle*, les *indemnités de fin d'activité*, les *subventions pour la sécurisation des débiteurs de tabac*. Est créée une *prime de service public de proximité* (PSPP) afin d'encourager la diversification des activités.

La *remise compensatoire* est aménagée afin de bénéficier aux buralistes situés dans des départements « en difficulté » ou frontaliers. Le seuil de perte de remise nette compensée est porté à 10 % et le taux de compensation maximum de 80 % ne peut dépasser les 50 000 euros annuels par établissement. La remise compensatoire prévue pour les débiteurs de tabac en difficultés implantés dans d'autres zones sera affectée d'un coefficient de minoration.

L'extinction progressive de la *remise additionnelle* est prévue. Désormais, elle ne s'applique que sur les 130 000 premiers euros de chiffres d'affaires. De 1,6 %, en 2012 son taux chutera à 0,2 % en 2016.

La *prime de service public de proximité* (PSPP) conçue pour remplacer la *prime forfaitaire de service public* est réservée aux établissements réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 300 000 euros. Elle sera de 1 500 euros pour les débitants implantés dans les communes de moins de 1 500 habitants et de 1 000 euros pour les autres.

L'*indemnité de fin d'activité* a été maintenue avec son double dispositif, l'un dit « classique », le second réservé aux petits débits de zones rurales et les démarches sont simplifiées. L'*aide à la mobilité géographique* ou à la *réinstallation* est également simplifiée et ouvertes à plus de buralistes.

Les aides à la sécurisation des débits de tabacs sont renforcées ; la subvention triennale étant portée à 15 000 euros HT.

Le recentrage de ce dispositif en faveur des buralistes encore en difficultés et sa conception qui prévoit son allègement progressif font espérer que les dépenses d'intervention portées par la DGDDI vont décroître au fil des ans.

L'État s'est également engagé à diffuser de nouveaux services publics nationaux et territoriaux par le biais d'un **canal de paiement dématérialisé (projet « point de vente agréé » – PVA)** à travers le réseau des buralistes. Le timbre-amende suite à un contrôle de vitesse par radar automatisé comme le timbre fiscal propre au passeport biométrique peuvent être dématérialisés. L'objectif prévu pour fin 2009 de 10 000 buralistes agréés n'est atteint que depuis début 2011. Les buralistes se sentent prêts pour traiter les procédures de procès-verbaux électroniques (PVE).

b) Les autres mesures de soutien financier de l'État aux débitants de tabac

Le *crédit d'impôt* prévu par l'article 92 de la loi de finances rectificative ⁽¹⁾ pour 2006 sur les dépenses de rénovation des linéaires, des vitrines et de l'équipement informatique s'appliquant jusqu'au 31 décembre 2011 est appelé à s'éteindre à compter de cette date.

Le dispositif du « complément de remise », plafonné à 2 900 euros par an et par débit de tabac est maintenu ainsi que les montants transférés à la Caisse des dépôts et consignations au titre du régime d'allocation viagère des gérants des débits de tabac (77,5 millions d'euros).

(1) Article 244 quater CGI.

c) Le dispositif de secours financier – une dépense d'intervention à caractère social

Le dispositif de secours financier a remplacé en 2006 les procédures d'attribution des parts de redevance de débits de tabac de 2^{ème} et 1^{ère} classe datant de 1873 et ne bénéficie chaque année à un nombre plus faible de fonctionnaires retraités de la DGDDI ou d'ayants droit ⁽¹⁾. En diminution régulière, cette dépense est estimée pour 2012 à 14 millions d'euros 15,5 millions d'euros (15,5 millions d'euros en 2011).

**V.– LE VOLET ADMINISTRATION FISCALE DU PROGRAMME 302
RÉAPPARAÎT**

La DGDDI est connue pour ses activités douanières en particulier sous l'angle de lutte contre les fraudes et les trafics dont les prises parfois spectaculaires sont de plus en plus médiatisées, mais elle est également une administration fiscale qui participe pleinement à la collecte des ressources fiscales (à hauteur de 60 milliards d'euros par an) au profit de l'État et des collectivités locales, de l'Union européenne mais également d'autres organismes. D'administration fiscale spécialisée dans les droits indirects (tabac, accises, etc.) elle revendique sa spécialisation dans la fiscalité environnementale (produits pétroliers, TIPP, TGAP, etc.) et a été chargée de la perception de l'écotaxe dite poids lourds. Elle a ainsi en 2011 collecté plus de 14 milliards d'euros au titre de la TIPP.

a) L'action 7 Perception des droits et taxes, en l'état, reste épargnée par les restrictions budgétaires et des effectifs.

L'action 7 *Perception des droits et taxes* a été créée dans le PAP 2011 du programme 302 afin de regrouper pour des raisons de commodité de gestion lolfienne, le personnel de la DGDDI affecté aux missions fiscales et qui a été inscrit dans le programme 156, aux coûts de fonctionnement liés à cette activité. Par ailleurs, ce regroupement budgétaire a facilité la tâche des responsables de BOP déconcentrés de la DGDDI qui ne maîtrisaient pas la gestion budgétaire des personnels placés sous leur responsabilité.

Cette action a pour finalité le recouvrement des divers droits et taxes collectés par la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI) pour le compte de l'État, de l'Union européenne et des collectivités territoriales.

Cette action ne verra pas son effectif total varier (657 ETPT) mais sa répartition est appelée à évoluer avec un léger renfort d'agents des catégories A et B et une diminution équivalente d'agents de la catégorie C. Ces 657 agents sont affectés à 41 recettes régionales.

(1) 12 500 en 2010 et 11 476 courant 2011.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS 2006-2011

	ETPT 2007	ETPT 2008	ETPT 2009	ETPT 2010	ETPT LFI 2011	ETPT PLF 2012	Variation 2011/2012
A+	43	55	63	63	63	63	0
A	57	73	105	105	103	107	+ 4
B	355	344	250	250	246	251	+ 5
C	317	357	249	249	245	236	- 9
Total	772	729	667	667	657	657	0

La demande de crédits de personnel 2012, de 53,65 millions d’euros, affiche comme en 2011 une hausse de 3,13 % que l’on peut rapprocher de l’augmentation du taux de cotisation au CAS *Pensions*, mais qui tient sans doute aussi à son taux élevé d’agents A et A+ (25,3 %)

Elle est dotée de crédits de fonctionnement estimés comme en 2011 à 4,36 millions d’euros en AE et en CP et de crédits d’investissement appelés à financer la poursuite de développements informatiques en liaison avec le déploiement comptable de Chorus (200 000 euros en AE et en CP).

La présence de cette action fait également apparaître un objectif important d’efficacité douanière.

Pour une réingénierie des ressources transférées aux collectivités territoriales dans le cadre des lois de décentralisation

Le Rapporteur spécial, par ailleurs Président d’un conseil général, a souhaité s’intéresser à la chaîne de traitement suivie par quelques taxes affectées en totalité ou partiellement aux collectivités territoriales en compensation des charges transférées dans le cadre des lois de décentralisation, depuis leur collecte jusqu’au versement auxdites collectivités. Il s’est en particulier attaché à suivre le parcours de la taxe intérieure de consommation (TIC) sur les carburants, dite TIPP, dont la collecte est assurée par les comptables de la douane, et de la taxe spéciale sur les conventions d’assurance (TSCA) collectée par la DGFIP. Cette investigation, bien qu’il en ait limité le champ, s’est révélée moins simple à appréhender, malgré les bonnes volontés, que l’on pouvait s’y attendre.

Les intervenants sont multiples et appartiennent à différents services de la DGDDI, de la DGFIP (services comptables centraux et locaux, direction du Budget) et du ministère de l’Intérieur (direction générale des Collectivités territoriales, préfectures). Ces différents acteurs travaillent de manière cloisonnée et la traçabilité d’un euro au cours de ce cheminement n’est pas aisée à établir : le contrôle est hors de portée.

En réalisant des auditions le Rapporteur spécial a également pu constater que les échanges entre ces différents services de l’État gagneraient à être améliorés : en effet et d’une manière générale beaucoup d’informations restent éparses et détenues par différents acteurs qui savent peu comment les autres services procèdent.

**L'exemple de la taxe intérieure de consommation sur les carburants
(gazole et supercarburants sans plomb) :**
Une affaire très difficile à suivre ⁽¹⁾

Les départements et les régions perçoivent des fractions de tarif de TIC appliquées sur les hectolitres de gazole et de supercarburants sans plomb distribués et consommés, sur leur territoire pour les régions. Ces fractions leur sont attribuées à partir de différents fondements juridiques ⁽²⁾ qui se cumulent.

Ces fractions de tarif sont appliquées sur les mises à la consommation (MAC) de ces produits en sortie d'entrepôt fiscal ou de raffinerie. Les mises à la consommation sont déclarées toutes les décades en principe auprès des recettes régionales des douanes. Ces recettes sont ventilées différemment selon leur bénéficiaire. Les sommes encaissées sont placées sur un compte d'avance.

– Les départements reçoivent chaque mois un 1/12^{ème} de la dotation qui leur revient en compensation de transferts de compétence.

– Pour les régions, les recettes de mises à la consommation sont ventilées *via* une application d'assiette de la DGDDI Isope ⁽³⁾ qui établit un état mensuel le 15 du mois m+1 indiquant les sommes à mandater aux régions au titre de la mise en consommation du mois m, pour chacune des tranches de régionalisation auxquelles elles ont droit. Ces états sont transmis à la DGFIP qui effectue le mandatement aux régions le 20 de chaque mois. Des régularisations trimestrielles interviennent également pour tenir compte des régularisations relevant des mouvements de carburants en acquitté (DACQ). En fin d'exercice (soit après le 15 janvier), la direction du Budget établit un bilan comparant les sommes perçues durant l'année aux montants résultant des transferts de compétence. Si le transfert de compétences excède les sommes mandatées, les régions bénéficient d'un transfert de recettes supplémentaire de l'État.

Mais ces opérations de ventilation ne font que commencer.

En effet, pour les départements et l'État la période prise en compte court du 1^{er} janvier au 31 décembre et les sommes versées aux départements au titre du Revenu de Solidarité Active (RAS) sont sans corrélation avec les sommes encaissées par la DGDDI. Les sommes placées par la DGDDI sur un compte d'avance sont réparties par la DGFIP en fonction d'une clef de répartition adoptée préalablement par la loi de finances. Ainsi en 2010, la douane a perçu 5 956 millions d'euros pour le compte des départements alors qu'ils ont bénéficié d'une dotation annuelle de 5 969 millions d'euros, la différence étant prélevée sur la partie revenant à l'État. Le principe est en effet que les départements conservent le trop perçu, mais perçoivent un complètement dans le cas où la collecte annuelle serait supérieure à l'estimation faite en loi de finances.

Pour les régions, les sommes perçues entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre (parallélisme avec les chiffres ci-dessus) **correspondent aux mises à la consommation du 21 décembre n-1 au 20 décembre n.**

(1) Le Rapporteur spécial remercie vivement les équipes de la DGDDI et de la DGCL pour leur aide dans cette démarche.

(2) Pour les départements : article 59 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 et les articles 53 et 55 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 ;
Pour les régions : les articles 265 et 265 A bis du code des douanes

(3) Isope est une application de la douane dédiée aux seuls produits pétroliers.

En revanche, les sommes à mandater aux régions constatées par Isope correspondent aux mises à la consommation de l'année n (du 1^{er} janvier au 31 décembre). **Il y a donc ici un biais entre les enregistrements comptables et les sommes mandatées (décalage calendaire).**

Les recettes de TIC enregistrées dans la comptabilité douanière en 2010 (Sofi) s'élèvent à 24 milliards d'euros et se répartissent en :

- part État : 14,9 milliards d'euros ;
- part départements : 5,95 milliards d'euros ;
- part régions : 3,65 milliards d'euros.

Ces recettes sont des recettes brutes qui ne tiennent pas compte des divers remboursements de TIC. Il s'agit des sommes enregistrées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2010 dans Sofi ce qui correspond globalement aux mises à disposition (MAC) effectuées entre le 21 décembre 2009 et le 20 décembre 2010.

Par ailleurs, elles ne correspondent pas aux montants affectés réellement aux trois affectataires (départements, régions, État) puisque de nombreux ajustements sont opérés par la DGFIP en dehors du circuit comptable douanier (minimum garanti aux régions, au départements, déclarations en droits acquittés, etc.).

Les données de la DGDDI, issues de deux sources, Isope et Sofi, font l'objet de plusieurs corrections :

Tout d'abord, **ces chiffres sont corrigés trimestriellement des ventes réalisés en droits acquittés (DCAQ)**. Ces corrections sont effectuées par la DGFIP (sur information de la douane) mais en dehors de toute comptabilisation par les douanes.

Ces sommes sont ensuite corrigées au moment du projet de loi de finances rectificative (PLFR) par la DGFIP, sur demande de la direction du Budget **lorsque les fractions de tarif régionales sont définitives** (L'application Isope liquide la TIC avec des taux provisoires et les taux ne sont définitifs qu'au moment du PLFR). En décembre 2010, les régions ont ainsi perçu un abondement complémentaire de 99,8 millions d'euros. Cette correction se fait en dehors de la DGDDI.

Enfin, **après le 16 janvier de l'année n+1, les régions reçoivent une affectation complémentaire au titre des ressources minimum garanties, c'est-à-dire lorsque le bilan annuel définitif des perceptions de TIC peut être produit.**

Ainsi, cette correction est effectuée après la période complémentaire en terme de comptabilité d'État (fin de la période complémentaire fixée vers le 12 janvier) **mais au cours de l'exercice de l'année n en comptabilité Colloc⁽¹⁾ dont la période complémentaire s'achève au 31 janvier.**

Ainsi, fin janvier 2011, un transfert de recettes de 125 millions d'euros a été opéré de l'État vers les régions : cette somme est prise en compte sur la gestion 2010 en ce qui concerne les régions mais en gestion 2011 en ce qui concerne l'État. De la même façon, 112 millions d'euros ont été rajoutés aux régions sur la gestion 2009, mais cette somme a impacté le budget de l'État sur la gestion 2010.

(1) La comptabilité Colloc. est l'application de la direction générale Collectivités locales (DGCL).

Ainsi, l'agrégation de sommes répondant à des logiques différentes conduit à un montant de perception de TIC ne correspondant pas à la réalité des perceptions douanières.

En réponse au Rapporteur général, la DGDDI a précisé qu'elle ne détenait pas de statistiques de mises à la consommation réelles par département dans la mesure où la fraction départementale est la même quel que soit le lieu de consommation. Mais elle dispose des données régionales. Il s'avère donc délicat de procéder à une vérification en partant de la consommation constatée sur un territoire.

La douane ventile les recettes de TIC par affectataire au moment des dépôts de déclaration en douane, ces ventilations obéissant à des critères différents. Par la suite, les mouvements de recettes entre l'État et les collectivités opérés par la DGFIP peuvent porter sur des montants différents des données douanières. De son côté, la direction générale des Collectivités locales (DGCL) n'intervient que lors de la préparation des projets de loi de finances et de loi de finances rectificative, en concertation avec notamment la direction du Budget, le Comité des finances locales (CFL) et la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC). **Cette collaboration porte avant tout sur la définition du tableau de répartition des fractions, au calcul des 12èmes et au calendrier des avances.**

La direction du Budget transmet les informations à la DGFIP qui gère les crédits budgétaires des collectivités territoriales dans notamment les programmes 832 et 833. La DGCL est parfois spontanément informée par les préfetures des tableaux de versements mensuels de TIC, mais elle n'est pas destinataire d'informations récapitulatives mensuelles en provenance de la direction du Budget ou de la DGFIP.

Enfin, les évaluations de TIC sur les carburants sont construites à partir d'hypothèses de consommation (volume et prix) sachant que la TIPP est une recette peu dynamique voire en perte de vitesse :

DIX ANS DE TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (révisé)	2012 (p)
TIPP globale	24 303	24 962	24 763	24 646	25 073	24 790	24 403	24 052	24 024	24 236

Source : Tome I du rapport sur le projet de loi de finances pour 2012 n° 3805 du 12 octobre 2011 de M. Gilles Carrez

Les collectivités territoriales constatent que des versements parviennent sur leur compte au Trésor à différentes échéances connues pour des montants fixes et variables et sur de très nombreuses lignes. En effet, chaque disposition législative part « fléchée » de la DGFIP à partir de comptes tiers spécifiques.

Il ressort des recherches du Rapporteur spécial que les relations entre les différents services financiers de l'État et les collectivités territoriales sont délicates à appréhender et qu'il est difficile pour une collectivité territoriale de procéder à un contrôle des versements qu'elle reçoit.

*

* *

Le Rapporteur spécial souhaite donc vivement qu'une opération générale de réingénierie de la chaîne de traitement des différentes taxes dont une partie ou la totalité des recettes est affectée aux collectivités territoriales soit entreprise afin :

– qu'il soit mis de l'ordre dans le « qui fait quoi » ;

– qu'une plus **grande transparence annuelle** soit assurée pour les collectivités territoriales comme pour l'État lui-même et ses différents services (DGFIP, direction du Budget, direction générale des Collectivités locales).

Il propose que ces différents versements à échéance et au montant variables soient fondus au sein d'une unique enveloppe versée par douzième. Cette enveloppe serait révisée au cours d'une opération de régularisation annuelle.

Cette solution aurait pour avantage d'alléger et de simplifier le nombre de dispositions législatives, de supprimer un grand nombre de saisies comptables et de comptes tiers, d'alléger le travail des services budgétaires des collectivités intéressées et d'améliorer l'information sur le montant exact des sommes transférées de l'État aux collectivités territoriales.

b) Un indicateur d'efficience : la maîtrise des coûts de gestion de la douane sur ses recettes.

Cet indicateur important apparaissait les années précédentes en tant qu'item de l'objectif n° 5 *Maîtriser les coûts de gestion des administrations financières* du programme 156. Le taux d'intervention sur les recettes douanières réalisé à hauteur de 51 % en 2010, devrait se maintenir à 0,50 % sur les exercices 2011, 2012 et 2013.

Bien que la douane intervienne sur des filières économiques diverses (viticulture, industries pétrolières, tabacs, etc.), elle est, en tant qu'administration financière, efficiente.

c) La nouveauté technologique et opérationnelle de la mise en place de la taxe poids lourds : un chantier environnemental sans budget pour la DGDDI.

Mesure phare du Grenelle de l'environnement, la mise en place de la taxe poids lourds (TPL) ou écotaxe poids lourds est lancée. Le contrat de partenariat public privé a été attribué à un prestataire commissionné, le groupe Austostrade associé à quatre partenaires (SNCF, SFR, Thales et Stéria).

Ce commissionnaire doit préalablement réaliser des aménagements qui couvriront 15 000 kilomètres de routes nationales et départementales (technologie satellitaire associée à un système GPS et équipements On Board Unit dans les camions). Le système sera d'abord testé sur le réseau routier alsacien, puis entrera en vigueur sur l'ensemble du territoire fin 2013. Ce prestataire commissionné,

sous l'enseigne Ecomov', sera chargé de la collecte de la taxe et de son contrôle ainsi que de l'entretien et de la maintenance de l'ensemble du dispositif.

Mais les missions régaliennes relatives aux recettes fiscales, aux contrôles, aux demandes de restitution et au contentieux relèveront en droit de la DGDDI. Seule la Douane donne l'estampille recette fiscale à l'écotaxe et peut assurer le recouvrement forcé s'il y a lieu.

Il s'agit de sécuriser prochainement les dispositifs juridiques de perception et de contrôle, y compris celui du prestataire, et de garantir les droits des contribuables.

Mais il s'agit également pour la douane de s'adapter à un nouveau type de fonctionnement et de concevoir une organisation ad hoc qui comprend différents volets : comptable, recouvrement, contrôles et notification des infractions, informatique et qui nécessitera de nouveaux moyens humains.

Il a été choisi de créer un service de gestion sui generis⁽¹⁾ et de redimensionner les services de contrôles routiers et en entreprises. La réflexion sur le dimensionnement de ce service, l'organisation à mettre en œuvre, la répartition sur le territoire⁽²⁾ et les coûts est actuellement menée.

L'exigence informatique du fait des technologies utilisée est nouvelle pour la DGDDI. Une interopérabilité informatique doit être conçue avec les applications du prestataire pour permettre la remontée « par flux poussant » des données. Par ailleurs, une politique de communication à destination des transporteurs et du public est également en cours de conception.

La DGDDI a sollicité l'Inspection générale des finances dans la définition de ses besoins⁽³⁾. Celle-ci préconise notamment que les contrôles routiers soient optimisés et, dans la mesure du possible, combinés.

On rappellera que la taxe poids lourds est censée, outre la préoccupation écologique, recueillir une recette brute de l'ordre de 1,2 milliard d'euros destinés principalement à l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF), les collectivités locales et le prestataire privé au titre de sa redevance.

(1) Différentes considérations technologiques et informatiques ont écarté l'hypothèse d'une gestion reprise dans les centres de recouvrement des amendes.

(2) La DGDDI veut que le contrôle dispose d'une dimension dissuasive à l'égard d'une éventuelle petite fraude locale.

(3) La toute première estimation des besoins en personnel était de 150 agents comptables et 700 agents de surveillance.

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 4 NOVEMBRE 2011 À 15 HEURES

(Application de l'article 120, alinéa 2, du Règlement)

M. Yves Deniaud, président, rapporteur spécial pour les crédits de la politique immobilière de l'État et le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Madame la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, monsieur le ministre de la fonction publique, je suis heureux de vous accueillir en compagnie de M. Bernard Derosier, qui supplée M. Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des lois. Le président Jérôme Cahuzac, retenu, m'a prié de l'excuser auprès de vous.

Nous sommes réunis pour vous entendre sur les crédits du projet de loi de finances pour 2012 consacrés aux missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaine », « Régimes sociaux et de retraite » et « Remboursements et dégrèvements ».

Comme vous le savez, la procédure de la commission élargie est destinée à privilégier les échanges entre les ministres et les députés en donnant toute leur place aux questions et à vos réponses.

Nos débats seront chronométrés, afin de respecter la durée de trois heures préalablement fixée par la Conférence des présidents.

Je rappelle aussi à nos collègues que la Conférence des présidents a décidé également que le temps de parole serait limité à cinq minutes pour les questions des rapporteurs et à deux minutes pour les questions des autres députés. Les auteurs de questions disposeront le cas échéant d'un droit de suite en cas de réponse incomplète.

M. Bernard Derosier, président, rapporteur pour avis de la Commission des lois pour les crédits de la fonction publique. En tant que membre de l'opposition, je ne peux que constater que nous nous trouvons, dans la présente commission élargie, dans une situation presque d'union nationale !

La Commission des lois s'est plus particulièrement intéressée au programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Ce programme regroupe les crédits pour la formation interministérielle des agents de l'État et l'action sociale interministérielle, ainsi que ceux correspondant aux missions d'études et de communication de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Au-delà de l'examen de ces crédits, cette réunion annuelle est aussi l'occasion pour le Gouvernement de faire le point sur la gestion de la fonction publique, qu'il s'agisse des effectifs, de la politique salariale, de la mise en œuvre de la loi sur la rénovation du dialogue social dans la fonction publique – avec notamment les élections du 20 octobre dernier –, ou encore du projet de loi, déposé au Sénat, relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial pour les crédits de la gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, ainsi que pour la facilitation et la sécurisation des échanges. Ne disposer que de cinq minutes pour deux programmes de plus de 10 milliards d'euros auxquels sont affectés plus de 130 000 emplois impose d'aller vite. Je vais cependant essayer de poser quelques questions, notamment sur la situation de la

direction générale des finances publiques (DGFIP) et sur celle de la direction générale des douanes et des droits indirects.

Les prévisions d'emploi à la DGFIP prévoient une baisse de 2 533 emplois, alors que la fusion dont elle résulte vient juste d'être achevée – au 1^{er} septembre 2011 – et que votre prédécesseur, madame la ministre, avait souhaité une année de respiration.

Les gisements de productivité s'épuisent et ce n'est ni le déploiement du progiciel CHORUS, ni la mise en place des centres de gestion partagés qui libèrent des postes, au contraire. La gestion de la chaîne de traitement des retraites des fonctionnaires commence à produire des effets, mais pour une cinquantaine d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) seulement. Les gains liés à la dématérialisation commencent aussi à devenir marginaux.

À la douane, la réforme des réseaux commerciaux et comptables est achevée et les structures de surveillance ont été redessinées : pour parvenir à supprimer 372 ETPT, la douane est obligée de réduire ses équipes de surveillance. Or, madame la ministre, 372 ETPT correspondent au personnel d'une direction régionale de la douane.

Compte tenu de l'augmentation de la charge de travail, est-il raisonnable de supprimer des postes dans les services des impôts des entreprises (SIE), qui supportent la réforme de la taxe professionnelle, et les services des impôts des particuliers (SIP), dont les accueils explosent devant l'affluence de visiteurs ? Dans leur réponse à l'une de mes questions, vos services m'ont indiqué avoir reçu plus de 15 millions de visiteurs. En ce qui concerne la douane, est-il raisonnable de réduire les effectifs de la surveillance alors que la contrefaçon et les trafics en tout genre croissent et que l'évolution des modalités de contrôle – le « free flow » – peut allonger la durée de celui-ci et mettre en danger la sécurité des douaniers ? Dans des services qui ne coûtent pas et font entrer des recettes, la réduction des effectifs est-elle encore conduite avec méthode et raison ?

Pour les deux programmes, les suppressions d'agents de la catégorie C sont supérieures à la réduction globale des effectifs alors que la présence d'agents mieux qualifiés augmente. Ainsi, à la DGFIP, 13 587 postes ont été supprimés depuis 2006, ce chiffre recouvrant pour l'essentiel 14 445 suppressions de postes de catégorie C et la création de 1 051 postes de catégorie A+, pour encadrer moins d'agents... Dans les deux programmes, les charges de personnel représentent l'essentiel des dépenses : la masse salariale et le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » représentent 83 % des dépenses de la DGFIP et 69 % de celles de la douane. En 2012, elles augmentent toutes les deux.

Madame la ministre, à la DGFIP comme aux douanes, pendant les exercices 2009 et 2010, le titre 2 été sous-estimé de façon chronique ; il connaît encore des difficultés en 2011. Ma deuxième question est donc la suivante : la demande de crédits de titre 2 pour 2012 est-elle sincèrement évaluée ? Accessoirement, je pose la même question s'agissant des dépenses de fonctionnement, en particulier de la douane.

Vous connaissez sans doute mon attachement au suivi de la lutte contre la fraude fiscale ; pour moi, les nouveaux instruments législatifs qui facilitent la lutte contre l'évasion fiscale, la pratique des prix de transfert et les carrousels de TVA sont bienvenus. Mais les enquêtes menées dans ces domaines sont longues et complexes. Ma troisième question est donc la suivante : madame la ministre, que signifie pour vous l'engagement de M. Woerth de sanctuariser les équipes de contrôle fiscal au regard des faiblesses de ce contrôle révélées par l'affaire Bettencourt ? Face aux encouragements donnés par le modèle Rubik, ne croyez-vous pas qu'une lutte offensive contre la fraude et l'évasion fiscales améliorerait les recettes

de l'État ? Par ailleurs, peut-on avoir connaissance des résultats des contrôles fiscaux douaniers sur la TVA, les quotas de CO2 et la fiscalité environnementale ?

Les programmes d'investissement de la douane souffrent depuis quelques années de retards cumulés. Alors que le parc aérien devait initialement bénéficier de 12 appareils, le nombre retenu est maintenu à 6, la commande du sixième étant prévue pour 2013. La remotorisation des vedettes garde-côtes a pris deux ans de retard. Ces retards pénalisent l'action des douaniers, déjà bien handicapée lorsque de surcroît – cela a été le cas pendant deux mois – ces bâtiments sont privés de carburants à cause de CHORUS !

Madame la ministre, en tant que membre de la MILOLF, la Mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, je vais vous poser une question « lolfienne ».

La douane dispose d'indicateurs relatifs à la lutte contre les fraudes, la contrebande et les contrefaçons, lesquels visent des cibles de performance. En annonçant, comme vous l'avez fait récemment, une augmentation de la lutte contre le trafic de cigarettes – vous souhaitez un accroissement des résultats de plus de 15 % –, ne craignez-vous pas, au regard des faibles moyens qui relèvent de la coopération entre services, de nuire aux résultats attendus sur d'autres luttes, contre les stupéfiants, les fraudes aux médicaments et la contrefaçon, dont le coût pour la France est estimé à plus de 6 milliards d'euros ?

J'évoquerai à présent l'informatique. S'il continue d'afficher un budget de 911,5 millions d'euros pour les années allant de 2001 à 2009, le programme Copernic a vu son plan d'action remanié en 2006, puis en 2009. On attend le module de recouvrement fiscal forcé (RSP), qui sera restreint, pour la fin de l'année 2013. Des pans du programme ont été laissés de côté et des applications « antiques », comme MEDOC et ILIAD, sont maintenues et finalement rénovées. Dans le cadre de ce manque de transparence concernant l'informatique, pourquoi ce « rafistolage » de logiciels ? Pourquoi ce « rafistolage budgétaire » caché ? Avez-vous une idée du coût du volume des dépenses sorties de l'action « soutien Copernic » mais afférentes à celle-ci ? Nous savons en effet que, le budget ayant été maintenu à 911,5 millions d'euros, des crédits provenant d'autres actions sont mobilisés pour Copernic. Une vraie transparence du coût de ce programme impose que nous disposions de tous les éléments financiers qui y concourent.

Enfin, compte tenu des difficultés de restitution comptables actuellement constatées, comment l'opération de certification des comptes pour 2012 à la suite de la première année de déploiement de CHORUS est-elle anticipée ?

M. Marc Francina, rapporteur spécial pour les crédits de la fonction publique et de la mission « Provisions ». Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit de porter les crédits du programme « Fonction publique » consacrés à la formation interministérielle des fonctionnaires de l'État, d'une part, et à l'action sociale interministérielle, d'autre part, à 227,9 millions d'euros en autorisations d'engagement – en hausse de 3,1 % – et à 230,2 millions d'euros en crédits de paiement – en augmentation de 4,3 %. Cette évolution témoigne de la volonté du Gouvernement de garantir la poursuite de la mise en œuvre des prestations sociales à destination des agents de la fonction publique, ce dont je me réjouis.

L'action « Formation des fonctionnaires », qui regroupe essentiellement les dotations de l'École nationale d'administration (ENA) et des instituts régionaux d'administration, voit ses crédits ramenés à hauteur de 81,6 millions d'euros en 2012.

Monsieur le ministre, dans le cadre de la préparation de ce rapport spécial, j'ai souhaité rencontrer les responsables de l'ENA. Ce contrôle effectué sur place à Strasbourg m'a permis, un an après que le contrat d'objectifs et de performance ait été signé entre l'ENA et l'État, de faire le point sur la réforme de la scolarité initiée en 2009, ainsi que sur les différentes actions mises en œuvre par l'École, notamment en ce qui concerne la classe préparatoire intégrée et la formation continue. Ce déplacement m'a permis d'apprécier la qualité des installations mises à disposition de l'ENA, mais aussi de prendre toute la mesure de l'activité internationale de celle-ci, action qui, à mon sens, mériterait d'être davantage reconnue.

Ma première question, monsieur le ministre, a trait à la réforme envisagée du classement de sortie de l'ENA, à laquelle j'ai cru comprendre que vous étiez attaché. Alors que le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, actuellement déposé au Sénat, pourrait donner l'opportunité de mettre en œuvre cette réforme, pouvez-vous en détailler les modalités envisagées, et plus particulièrement les mesures visant à préserver la nouvelle procédure de sortie de l'ENA de tout caractère arbitraire ?

En ce qui concerne l'action sociale interministérielle, qui représente près de 65 % des crédits du programme, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit de porter les autorisations d'engagement à 146,3 millions d'euros – en hausse de 5,2 % – et les crédits de paiement à 148,6 millions d'euros – en hausse de 7,5 %. L'augmentation de ces crédits tient notamment à la création d'une nouvelle prestation, l'aide au maintien à domicile de retraités de la fonction publique, pour laquelle il est prévu 10 millions d'euros en 2012. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous en préciser les modalités d'attribution ?

La politique de la fonction publique ne saurait bien évidemment se réduire à la seule mesure de réduction des effectifs. Les travaux récents de la Mission d'évaluation et de contrôle consacrée à la masse salariale de la fonction publique d'État, à laquelle j'ai eu l'honneur de participer, ont d'ailleurs identifié un certain nombre de pistes pour garantir la soutenabilité de cette masse salariale. Cependant, l'ampleur de nos déficits publics impose inévitablement la maîtrise des effectifs de l'État.

En 2012, ceux-ci devraient ainsi connaître une réduction d'environ 30 400 ETPT au titre du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Au total, grâce à la poursuite de ce non-replacement, le nombre de postes non remplacés sur la période correspondant à la législature serait de l'ordre de 150 000 ETPT.

En 2012, les dépenses de rémunération des personnels devraient ainsi connaître, pour la première fois, une baisse, évaluée à 167 millions d'euros. Il s'agit là, de toute évidence, du signe tangible de la constance et de l'efficacité du Gouvernement dans son action de réduction des effectifs.

À ce sujet, pouvez-vous nous faire part de votre sentiment sur l'éventuelle poursuite, au-delà de la présente législature, de cette politique de non-remplacement ?

J'évoquais tout à l'heure, à propos de la suppression du classement de sortie de l'ENA, le dépôt au Sénat du projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique. Pouvez-vous nous préciser les grandes lignes de ce texte, qui vise notamment à répondre aux situations de précarité que connaissent parfois certains de ces agents ? Quel est son calendrier d'examen ? Quelles sont les conséquences pour les finances publiques des titularisations que permettrait son adoption ?

Enfin, un sujet me tient particulièrement à cœur. S'il n'est pas sans lien avec l'action sociale interministérielle portée par votre ministère, il concerne, non pas uniquement la fonction publique, mais notre société dans sa globalité : je veux parler de l'inégalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Ce phénomène, contre lequel nous devons tous lutter, existe malheureusement aussi dans la fonction publique : dans les services de l'État, les postes de direction sont encore très majoritairement occupés par des hommes. Ma question sera donc simple et directe : quelles actions envisagez-vous de conduire pour parvenir à une vraie égalité entre les hommes et les femmes dans la fonction publique ?

M. Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial pour les crédits de la stratégie des finances publiques et de la modernisation de l'État, ainsi que pour la conduite et le pilotage des politiques économique et financière. Le projet de loi de finances prévoit de porter les autorisations d'engagement du programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » – qui sert notamment à financer la communication gouvernementale – à hauteur de 877,6 millions d'euros en 2012, ce qui correspond à une diminution de 5,2 %. Les crédits de paiement baissent quant à eux de 1,8 %.

Une partie des crédits de ce programme a pour finalité la communication du Gouvernement, en vue d'assurer l'information du grand public sur les politiques ministérielles et d'améliorer, selon lui, la connaissance des actions conduites par les ministères.

Pour 2012, le budget global de fonctionnement du SIRCOM est fixé à 8,5 millions d'euros, en diminution de 8 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2011. Cela dit, cette diminution n'est qu'apparente : elle tient compte en effet du transfert au ministère du travail des crédits de communication concernant l'emploi. L'état de nos finances publiques aurait dû conduire à un effort de maîtrise plus conséquent des dépenses de communication des ministères économiques et financiers. Pour moi, ces campagnes de communication relèvent moins de l'information des citoyens que de la publicité pour la politique gouvernementale.

J'en viens au programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État ».

L'année 2011 marque la fin du déploiement de CHORUS, le nouveau système d'information financière de l'État.

Ce projet de plus de 1 milliard d'euros est destiné à assurer l'application pleine et entière de la LOLF. Mais il justifie encore la première des réserves substantielles de la Cour des comptes pour la certification des comptes de l'État en 2010.

À ce titre, j'ai souhaité, cette année, étudier les conditions de mise en œuvre des centres de services partagés de CHORUS, qu'on appelle communément les « plateformes CHORUS ». J'ai donc rencontré à Lyon plusieurs responsables de ces plateformes, ainsi qu'un certain nombre d'agents, opérateurs de saisie sur ce système.

Le bilan global de ce contrôle opéré sur place n'est guère satisfaisant : au-delà des difficultés rencontrées lors des premières vagues de déploiement du logiciel, notamment en matière de formation – dont l'accompagnement a été qualifiée devant moi d'« abattage » –, il apparaît que nombre de difficultés perdurent : mauvaise gestion des marchés publics, absence de contrôles bloquants autorisant, par exemple, la saisie en double des factures, lenteur du système, pertes de données entre l'application « formulaire » et « CHORUS » – pour n'évoquer que les principales. Ces remarques ont été formulées dans d'autres rapports.

Les conditions de travail sur CHORUS ne sont pas non plus satisfaisantes : les tâches sont segmentées, répétitives et déresponsabilisantes pour les agents.

Madame la ministre, au-delà de mes observations sur le terrain, qui tranchent avec la communication de vos services, je m'interroge quant à la réalité du retour sur investissement de ce projet considérable. Là encore, les informations que j'ai pu recueillir sur place en termes d'agents nécessaires au fonctionnement de CHORUS sont assez éloignées des indications contenues dans le projet annuel de performances. Pouvez-vous détailler les actions mises en œuvre par vos services pour remédier aux difficultés nombreuses et persistantes de CHORUS ? Peut-on vraiment, dans ces conditions, espérer pour l'année prochaine, une levée de la réserve substantielle de la Cour des comptes ? Confirmez-vous les hypothèses de retour sur investissement de CHORUS contenues dans le projet de loi de finances ?

J'ai par ailleurs examiné, cette année encore, les conséquences des mesures développées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), notamment au ministère de la justice.

Je persiste à considérer que la mesure emblématique de la RGPP, le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, est absurde. Sa mise en oeuvre concrète illustre tout à fait les craintes exprimées par Philippe Séguin en 2009 : « L'État se révélant incapable d'analyser les besoins et de programmer ses effectifs en conséquence, sa politique du personnel est dictée principalement par des considérations budgétaires de court terme. Cette démarche ne profite qu'aux administrations pléthoriques et sous-productives. ». De fait, elle s'apparente peu à un effort de productivité. Beaucoup d'observations sur la RGPP illustrent malheureusement cette vision prémonitrice.

En 2009, j'avais rencontré plusieurs organisations syndicales. Elles regrettaient alors « le rythme rapide, voire précipité, avec lequel les réorganisations étaient effectuées, ainsi que le caractère brutal de leur mise en œuvre ». Les risques de désorganisation avaient été mentionnés, avec une baisse de la qualité et une rupture dans la continuité du service.

Les propos de ces organisations syndicales, aux termes desquels la concertation sur la révision générale des politiques publiques n'avaient jamais réellement eu lieu sont confirmées par la réalité.

La Mission d'évaluation et de contrôle sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique a organisé en mai 2011, dans le cadre de ses travaux, une table ronde avec des représentants syndicaux. On y retrouve les mêmes expressions et les mêmes termes. Lors de cette réunion, tous ont dénoncé l'absence de véritable concertation sur la RGPP. Ainsi, M. Jean-Marc Canon, secrétaire général fonction publique de l'UGFF-CGT, a déclaré : « La RGPP n'a donné lieu à aucune concertation à quelque niveau que ce soit, central, territorial ou déconcentré. Au mieux, les organisations syndicales représentatives et les représentants des personnels sont tenus informés de sa mise en œuvre. Toutes les enquêtes menées depuis deux ou trois ans montrent que, quelles que soient les catégories socioprofessionnelles, les agents publics se sentent spectateurs de la RGPP, voire étrangers à celle-ci, et qu'elle suscite chez eux de grandes inquiétudes. »

C'était déjà mon sentiment lorsque j'avais entendu les organisations syndicales.

J'ai aussi voulu étudier la situation dans un département ministériel particulier, celui de la justice.

Lors d'un déplacement, j'ai pu vérifier que la réforme de la carte judiciaire, menée au pas de charge et, d'après les syndicats, sans concertation ni préparation suffisantes, a conduit à de fortes désorganisations. On déplore souvent une inadéquation entre les ressources disponibles et la charge de travail dans les tribunaux ainsi réorganisés. L'exemple du tribunal de grande instance de Saint-Étienne est à ce titre édifiant : tandis que les affaires y ont augmenté de 30 %, aucun personnel supplémentaire n'y a été affecté, alors même que la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne s'applique pas dans le secteur de la justice !

Par ailleurs, la restructuration des emplois, avec souvent une diminution du nombre d'agents de catégorie C, a pour effet une surcharge de tâches matérielles pour les magistrats et greffiers.

Paraphrasant la devise olympique, l'un de mes interlocuteurs a qualifié cette réforme de la justice par la maxime suivante : « Poursuivre plus, plus vite, moins cher. »

La RGPP aurait pu être une politique intelligente, je l'ai souvent dit. Elle est nécessaire. Cependant, quand la politique d'amélioration des services publics est conduite sur la base de la règle absurde du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, et avec aussi peu de concertation, elle arrive à désorganiser une fonction publique française pourtant remarquable et que de nombreux pays nous envient : il suffit de voir le nombre d'institutions internationales qui font appel à de hauts fonctionnaires français.

Ma question est donc simple, madame la ministre : quand allez-vous procéder à une évaluation objective de la RGPP, de ses méthodes et de son coût ?

(M. Pierre-Alain Muet remplace M. Yves Deniaud à la présidence de la séance.)

M. Yves Deniaud, rapporteur spécial pour les crédits de la politique immobilière de l'État et le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » retrace les produits des cessions et les dépenses immobilières ainsi financées.

En 2012, les cessions sont prévues comme en 2011 à hauteur de 400 millions d'euros. Comme les années précédentes, la prévision tient compte de l'évolution du marché immobilier, mais aussi de la légitime intention de l'État de ne pas brader ses immeubles au détriment de ses intérêts patrimoniaux. Compte tenu des ventes observées ces dernières années, cette prévision m'apparaît réaliste et raisonnable.

Ce sont 52 millions d'euros qui devraient être prélevés sur ces recettes pour être affectés au désendettement de l'État – l'an dernier, 60 millions avaient été inscrits en loi de finances initiale. Cela correspond à un taux prévisionnel de 13 % du total des produits de cessions attendus, alors que la loi de finances pour 2011 a fixé à 20 % du produit des cessions la contribution au désendettement en 2012.

Cet écart tient au fait que, lors des exercices précédents, l'estimation de la contribution au désendettement était effectuée par convention en appliquant un taux de 15 % – en vigueur jusqu'en 2011 – au montant des recettes prévues en loi de finances initiale. Or une partie de ces recettes – ventes de biens utilisés par le ministère de la défense ou situés à l'étranger – était exonérée de contribution, ce qui aboutissait à une contribution prévisionnelle supérieure à l'exécution constatée en fin d'année. Je me réjouis donc de cette nouvelle présentation, plus conforme à la réalité, et donc plus sincère.

La même approche analytique a été mise en œuvre pour la présentation de la contribution aux dépenses immobilières. L'observation des niveaux de consommation au cours des années 2007 à 2010 a fait apparaître des moyennes correspondant à 75 % des recettes annuelles en autorisations d'engagement et à 100 % des recettes annuelles en crédits de paiement. C'est la raison pour laquelle les montants des crédits prévus pour 2012 s'établissent à 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 400 millions en crédits de paiement. Je ne puis, là encore, qu'approuver la démarche.

Les crédits du programme « Entretien des bâtiments de l'État », embryon d'une politique d'entretien prise en charge par le service France Domaine, sont prélevés sur les missions et programmes du budget général et correspondent à 20 % du montant des loyers budgétaires. Je rappelle que ces derniers ont été généralisés à l'ensemble des biens immobiliers domaniaux de bureaux au 1^{er} janvier 2010. Les autorisations d'engagement comme les crédits de paiement, stables par rapport à 2011, sont demandés à hauteur de 215 millions d'euros.

J'ai effectué cette année encore plusieurs contrôles chez des opérateurs et des services de l'État.

Je me félicite des progrès accomplis dans la connaissance du patrimoine des opérateurs de l'État, qui reste cependant à finaliser dans l'optique de la levée de la réserve substantielle posée par la Cour des comptes dans la certification des comptes publics. J'ai cependant été désagréablement surpris d'apprendre que plus de cent cinquante d'entre eux n'avaient pas encore transmis leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) à France Domaine. Madame la ministre, quelles mesures coercitives envisagez-vous de prendre à leur encontre ? Pouvez-vous nous donner des précisions sur le régime de sanctions financières qui sera le cas échéant mis en œuvre ?

Sachez que vous avez tout mon soutien dans cette entreprise. Il est regrettable de devoir à nouveau en arriver à ces extrémités : il y a deux ans, votre prédécesseur avait déjà dû user de la menace pour que ces opérateurs transmettent l'état statistique de la description et de l'évaluation de leur patrimoine.

J'ai eu l'occasion, dans le cadre des contrôles effectués cette année, de visiter l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy, où il est prévu – semble-t-il – d'installer un futur « centre de gouvernement ». Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce projet, notamment en ce qui concerne l'estimation de son coût qui devrait, selon les informations dont je dispose, être entièrement financé par le produit de cessions d'immeubles abritant actuellement les services du Premier ministre ? Quels sont les immeubles à céder ? À quelle échéance ? Quel est le rôle dévolu à France Domaine dans ce projet, la SOVAFIM intervenant de surcroît ?

Parmi les nombreux projets de rationalisation des implantations des services centraux ministériels, je suis particulièrement attentif au projet de regroupement des services du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. Depuis le contrôle sur pièces et sur place effectué à l'automne 2009 sur le site de La Défense, à la Grande Arche, j'ai régulièrement sollicité vos services pour un point d'étape. Il m'a été répondu cette année qu'une étude, copilotée par France Domaine et le ministère de l'écologie, était en cours pour préciser le montage juridique et le coût d'une installation dans un seul et même immeuble de l'ensemble des services, en vue d'une décision avant la fin 2011. Quelles en sont les conclusions ?

La question suivante concerne le projet de regroupement des services centraux du ministère des affaires étrangères. Selon mes informations, les produits de cession des immeubles de l'avenue Kléber, de la rue Monsieur et de quelques autres s'élèveraient à 566 millions d'euros. Alors que ces cessions auraient dû permettre de financer la totalité du projet de rationalisation des implantations immobilières parisiennes du ministère, ainsi que cela m'avait été indiqué dès la fin 2007, il semble qu'elles n'aient pas suffi à financer la seule et tristement célèbre opération de la rue de la Convention, ex-Imprimerie nationale – il aurait manqué 8,5 millions. Les explications fournies me laissent perplexe. Les produits de cession ont certes été minorés par la participation au désendettement, mais ils l'ont aussi été par les loyers intercalaires que le ministère a dû acquitter du fait de la gestion calamiteuse du projet. D'autre part, je m'interroge sur le fait que l'opération – achat, frais de notaire et travaux – de l'immeuble de la rue de la Convention soit estimée à 423,9 millions toutes taxes comprises, quand la vente des bâtiments de l'avenue Kléber et de la rue Monsieur est évaluée en hors taxes. Vous conviendrez que les conditions de l'équilibre du projet posent question. Quel est votre sentiment sur cette opération ? Comment seront financés les travaux envisagés au Quai-d'Orsay, sur l'ex-bâtiment des archives, dont le coût devait être entièrement couvert par les produits de cession ?

Ma dernière question portera sur l'évaluation du patrimoine immobilier de l'État, qui avait fait l'objet d'une réserve substantielle de la Cour des comptes lors de la certification des comptes de l'État en 2010.

Il apparaît que les données relatives au patrimoine immobilier de l'État, stockées dans le système d'information financière de l'État CHORUS – module RE-FX –, manquent singulièrement de fiabilité. Lors de la préparation de mon rapport, j'ai appris que France Domaine avait lancé en 2010 un marché d'assistance pour analyser la situation et identifier les anomalies et les actions à mener par chaque acteur. Il est indiqué que les corrections s'étaleront nécessairement sur plusieurs années. Dans ces conditions, comment espérer la levée prochaine de la réserve substantielle de la Cour des comptes ? Par ailleurs, les fonctionnalités de gestion immobilière que permettrait le progiciel ont-elles un sens tant que les données ne sont pas entièrement fiabilisées ? Pouvez-vous nous donner un calendrier précis de leur redressement ?

Je présenterai tout à l'heure, en Commission des finances, un amendement visant à insérer, après l'article 66, la division et l'article suivants : « Gestion du patrimoine immobilier de l'État – Après le 17° du I de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, il est inséré un 18 ainsi rédigé : “ 18° Politique immobilière de l'État”. »

Le Parlement a joué un rôle prépondérant dans la définition de la politique immobilière mise en œuvre par l'État depuis 2005. Des progrès notables ont été accomplis et de nombreux instruments ont été développés pour améliorer la gestion immobilière de l'État. L'information transmise au Parlement reste cependant parcellaire : en l'absence de tableau de bord général de la gestion immobilière de l'État, les données relatives aux dépenses immobilières, aux projets immobiliers et aux indicateurs de performance immobilière des ministères sont noyées dans la masse des projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances.

Il convient donc de franchir une nouvelle étape dans l'affirmation du rôle de l'État propriétaire unique, sur laquelle repose la réforme de la politique immobilière mise en œuvre depuis 2005. Celle-ci doit trouver sa traduction dans un document unique, annexé au projet de loi de finances et qui permette d'avoir une vision globale de la politique immobilière de

l'État, laquelle ne saurait se résumer à la politique de cessions et de réemploi de leur produit retracée dans le CAS.

Un document de politique transversale reprenant l'ensemble des actions menées par les différents ministères et dressant le bilan patrimonial de l'État et des opérateurs permettrait au Parlement d'être parfaitement informé en la matière, y compris sur les méthodes et les processus de gestion utilisés par France Domaine.

M. Michel Vergnier, rapporteur spécial pour les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte spécial « Pensions ». Une fois n'est pas coutume, madame la ministre, je commencerai par un compliment. Je voudrais en effet saluer la réactivité de vos services et la qualité de leur travail. Il fut un temps où il était bien plus difficile d'obtenir une réponse à certaines questions. Je crois cependant que les efforts que vous leur demandez, tant sur la diminution des effectifs que sur les indicateurs de performance uniformisés, ont atteint leurs limites.

L'ensemble des crédits inscrits en dépenses sur le CAS « Pensions » et sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » représente 61,2 milliards d'euros, soit 16 % du budget général, dont environ 50 milliards sont consacrés au paiement des pensions des fonctionnaires civils et militaires.

Ce sont 6,6 milliards qui sont inscrits sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et destinés aux subventions d'équilibre aux régimes de retraite fermés ou marqués par un fort déséquilibre entre cotisants et pensionnés.

Les enjeux financiers sont donc importants, mais il s'agit de dépenses obligatoires sur lesquelles les leviers d'action sont faibles, du moins à court terme. Le Gouvernement compte sur la loi portant réforme des retraites de 2010 pour réaliser des économies. J'ai bien noté que celle-ci devrait aboutir à une économie de 500 millions d'euros pour l'État en 2012, soit moins de 1 % des dépenses du CAS « Pensions », puis de 900 millions en 2013. J'espère que nous sommes sur la bonne voie.

L'objectif de la réforme serait d'assurer le retour à l'équilibre global du système de retraite à l'horizon 2018. Mais quel est-il pour ce qui concerne les dépenses du CAS « Pensions » ?

En 2009 et en 2010, les départs à la retraite ont été inférieurs aux prévisions de la loi de finances initiale. Ce report du départ à la retraite par les agents est attribué aux effets des réformes de 2003 et de 2007, pour ce qui concerne les régimes spéciaux. Que constatent vos services pour 2011 quant à l'évolution du nombre de pensionnés ? À quels paramètres attribuez-vous cette évolution ?

J'en viens au fonctionnement du compte d'affectation spéciale. Son fonds de roulement doit diminuer significativement à la fin de 2012. Pour que sa trésorerie ne connaisse pas de tensions trop importantes, un dispositif permettant de contraindre les contributeurs à effectuer leurs versements dans les délais doit être élaboré. Où en est-on ? À quelle échéance les décrets doivent-ils être publiés ?

Je dois, hélas, poser une fois encore la question du déménagement de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) à La Rochelle, qui ne semble guère avancer. Où en est-on ?

Enfin, j'avais interrogé votre prédécesseur l'an dernier sur le régime de retraite de la RATP, dont l'adossement au régime général avait été envisagé. Le PLF 2009 avait en effet été construit sur cette hypothèse, mais il semble que les discussions avec la CNAV aient échoué. Le projet est-il définitivement abandonné ?

M. Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial pour les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Je vous poserai trois questions, qui portent sur les dégrèvements d'impôts locaux, principal enjeu de la mission.

La première a trait à la présentation du budget de l'État à l'article d'équilibre des lois de finances. Les dégrèvements d'impôts locaux y viennent en effet en déduction des recettes fiscales brutes de l'État, alors qu'il n'existe aucun lien entre ces dégrèvements et les ressources de l'État. Il serait plus lisible et plus sincère de les intégrer dans les dépenses nettes de l'État et de faire venir en déduction des recettes fiscales brutes les seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État. Que pensez-vous de cette proposition ?

Ma deuxième question concerne la mesure de la performance des dégrèvements d'impôts locaux. Sachant qu'ils poursuivent divers objectifs de politique publique – protection des PME pour le dégrèvement barémique de cotisation à la valeur ajoutée, protection de l'industrie pour le plafonnement à la valeur ajoutée, soutien aux ménages modestes pour le dégrèvement de taxe d'habitation en fonction des revenus –, il serait souhaitable d'évaluer leur performance au regard de ces objectifs. Qu'en pensez-vous ? Il faut préciser que les indicateurs de performance ont vocation à évaluer, non pas seulement l'activité de l'administration fiscale, mais aussi la réussite ou l'échec des politiques publiques.

Ma dernière question portera sur la place des dégrèvements d'impôts locaux au sein de la nomenclature du budget de l'État. L'esprit de la LOLF veut que les crédits poursuivant des objectifs similaires de politique publique soient regroupés au sein d'une mission commune. Les dégrèvements d'impôts locaux partagent tous un objectif : rendre solvables les contribuables locaux pour préserver les ressources des collectivités territoriales. Leur intégration au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » permettrait donc de mieux respecter l'esprit de la LOLF. Quelle est votre position ?

M. Bernard Derosier, président et rapporteur pour avis. Avec 227,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 230,2 millions en crédits de paiement, les crédits du programme 148 « Fonction publique » sont en augmentation de 4,3 % par rapport à l'année dernière. Cette hausse est liée à un accroissement des financements au profit de l'action sociale interministérielle. Elle traduit toutefois des évolutions contrastées et ne saurait masquer la chute de plus de 55 % de la dotation allouée aux réservations de logements sociaux, au moment même où de nouvelles conventions sont sur le point d'être conclues.

Cette diminution des crédits du logement social est d'autant plus surprenante que le Gouvernement entend encourager la mobilité dans la fonction publique. Le recours au « contingent préfectoral » constitue certes une alternative aux réservations conventionnelles. Il semblerait qu'une mission vienne d'être confiée à l'inspection générale de l'administration pour évaluer ce dispositif. Monsieur le ministre, pouvez-vous revenir sur la politique du logement social conduite par le Gouvernement ?

Selon un communiqué de presse du Gouvernement, le budget de l'action sociale aurait plus que doublé, passant de 68 millions d'euros en 2006 à 138,5 millions en 2011. L'année 2006 est opportunément choisie : dans mon avis sur le projet de loi de finances

pour 2007, qui avait vu les crédits augmenter de 50 % par rapport à 2006 pour s'élever à 102 millions, j'expliquais que cette augmentation résultait pour partie d'un effet d'optique, lié à un changement de périmètre du budget, et qu'elle ne permettait pas de revenir à un niveau comparable à celui de 2002, à savoir 122,8 millions. La vérité, c'est que la majorité en place depuis 2002 n'a pas augmenté de 50 % les crédits de l'action sociale : si l'on tient compte de l'inflation, ils ont diminué de quelque 5 % en euros constants sur la période 2002-2011.

Plus généralement, la modestie des crédits du programme 148, qui ne représentent que 2,7 % de ceux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », explique qu'ils ne reflètent que très imparfaitement l'ensemble de la politique de la fonction publique.

J'ai souhaité cette année entendre ses principaux acteurs au cours d'une vingtaine d'auditions. Incertitudes et contrainte sont les deux mots qui résument le mieux l'état d'esprit général.

Comment ne pas vous interroger sur les 30 401 suppressions de postes supplémentaires prévues dans la fonction publique de l'État pour 2012 ? Le Gouvernement évoque une réduction de 150 000 postes entre 2008 et 2012. Mais, selon certains de mes interlocuteurs, ce sont jusqu'à 500 000 emplois publics qui pourraient avoir été détruits entre 2007 et 2013, si l'on prend en compte les postes vacants non pourvus et les effets des fusions de directions entre ministères. Quelle est votre analyse ?

Le retour catégoriel, censé permettre aux fonctionnaires de bénéficier à hauteur de 50 % des économies induites par les non-remplacements, ne satisfait personne. La répartition des montants entre ministères est souvent illisible et l'individualisation du traitement des agents engendre des inégalités. Cette politique n'atteint ni l'objectif de revalorisation du pouvoir d'achat des fonctionnaires puisque, cette année encore, le Gouvernement gèle le point d'indice, ni celui d'assainissement des finances publiques, comme l'a indiqué le rapporteur général de la Commission des finances, ni bien sûr celui de l'amélioration du service rendu – la situation dans certaines préfectures ou sous-préfectures en témoigne.

Que répondez-vous à ceux qui dénoncent la diminution du pouvoir d'achat dans la fonction publique, par-delà les effets d'annonce, notamment sur l'intéressement ? L'INSEE vient de publier une étude montrant que le salaire net moyen des fonctionnaires territoriaux a diminué de 0,6 % en euros constants entre 2007 et 2008, et cela malgré la mise en œuvre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA).

Vous m'avez dit récemment tout l'intérêt que vous portiez aux travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique. Le rapport que j'ai rédigé avec Marc Francina et Charles de La Verpillière à l'issue de ces travaux vient d'être publié. Il comporte vingt-deux propositions destinées à favoriser un diagnostic partagé sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires et un meilleur pilotage de la masse salariale des opérateurs de l'État. Comment le Gouvernement les prendra-t-il en compte ?

Le temps qui m'est imparti ne me permet pas d'aborder l'ensemble des volets de la politique que vous conduisez. Je me bornerai donc à vous demander des éléments d'information sur quelques points.

À la suite de la loi du 5 juillet 2010 sur la rénovation du dialogue social, les élections professionnelles se sont tenues le 20 octobre dans la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière. Elles ont été marquées par quelques dysfonctionnements, dus notamment au vote électronique obligatoire au ministère de l'éducation nationale, où le taux de participation n'a atteint que 40 %, contre 60 % auparavant. Le Gouvernement entend-il apporter une réponse favorable aux organisations syndicales qui demandent la constitution d'une enquête administrative ?

En matière de conditions de travail, les préoccupations des fonctionnaires sont grandes, comme l'ont montré les événements tragiques des semaines passées – je pense notamment au suicide d'une enseignante. Comment répondez-vous aux inquiétudes qui s'expriment au ministère de l'éducation nationale ou dans la fonction publique hospitalière ?

Enfin, le Gouvernement s'apprête à défendre un projet de loi sur la titularisation et la « CDIisation » des agents publics non-titulaires. Quelles garanties proposez-vous à ceux qui s'inquiètent, après la loi sur la mobilité des fonctionnaires, d'une précarisation croissante des carrières ? Vous avez évoqué, s'agissant de ce projet de loi, monsieur le ministre, une disposition relative à la suppression du classement de sortie de l'ENA. Sans esprit de polémique, comment éviter toute forme de partialité, pour ne pas dire – comme Marc Francina – d'arbitraire ? Le nouveau dispositif aura-t-il vocation à s'appliquer à d'autres concours de la fonction publique ?

J'observe que votre budget ne prévoit pas de crédits pour la mise en œuvre de ce projet de loi. Or, même si les fonctionnaires susceptibles d'en bénéficier sont déjà en place, les difficultés à pourvoir certains postes outre-mer et l'organisation de concours nécessitent des crédits.

Mon dernier mot sera pour la fonction publique territoriale, qui peut constituer un véritable laboratoire au service de la modernisation des fonctions publiques, mais qui peut aussi être l'oubliée des réformes, comme l'a montré la manifestation des sapeurs-pompiers d'hier. Quelles évolutions envisagez-vous dans les prochains mois au bénéfice des agents territoriaux ?

Mme Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. Vous évoquez, monsieur Carcenac, les suites de la fusion DGI-DGCP, notamment les suppressions d'emplois que vous jugez excessives.

À la demande de la Commission des finances du Sénat, la Cour des comptes a réalisé une enquête sur cette fusion qui a conduit en 2008 à la création de la direction générale des finances publiques. Elle a présenté les résultats de ses travaux le 25 octobre dernier. J'ai constaté avec une grande satisfaction que, tant dans le rapport de la Cour que dans la présentation faite par le président de la première chambre, Christian Babusiaux, et dans l'audition consacrée à ce sujet au Sénat, le jugement porté sur cette fusion est globalement positif.

Vous conviendrez que la Cour ne peut être suspectée de complaisance envers la révision générale des politiques publiques dans son ensemble et envers les réformes structurelles menées dans les ministères depuis 2007 en particulier. Elle s'était même montrée assez critique au sujet de la réforme de l'enseignement supérieur, ce qui avait suscité une réponse assez vive de ma part.

Dans le cas présent, elle nous a donné acte de ce que la réforme demandée par le Président de la République en 2007 avait été mise en œuvre dans les délais prévus, et même avec de l'avance, et que les objectifs étaient pleinement atteints : « Son succès, écrit la Cour, a apporté la démonstration de la possibilité pratique de faire évoluer des entités administratives de très grande taille. À ce titre, elle est un acquis en matière de conduite du changement. »

Les résultats sont au rendez-vous. La réforme devait permettre une meilleure exécution des missions à un coût réduit pour l'État : mieux, plus vite et moins cher.

Le service à l'usager a été réellement amélioré. Désormais, dans tous les centres des finances publiques du territoire, tous les contribuables peuvent effectuer leurs démarches fiscales en une fois et au même endroit. Il s'agit donc d'une simplification majeure et d'un gain de temps pour les usagers.

Le décloisonnement des deux grandes administrations préexistantes, les impôts et le Trésor public, est une réussite, avec notamment la mise en place de statuts modernisés pour toutes les catégories professionnelles et un parcours professionnel rénové, qu'il s'agisse des concours, des formations ou, depuis le 1^{er} septembre dernier, des règles de mutation.

Surtout, les missions sont exercées avec une plus grande efficacité. Tous les indicateurs d'activité – taux de recouvrement, délais de paiement, qualité des comptes de l'État, qualité des prestations aux collectivités locales, etc. – ont progressé alors même que la DGFIP menait à bien les opérations de fusion et supprimait des emplois. Ces données figurent dans le rapport de la Cour des comptes.

Des gains de productivité très importants ont été réalisés. Durant la période de fusion, la DGFIP n'aura pas remplacé deux départs en retraite sur trois, ce qui représente plus de 12 000 emplois de 2008 à 2012. On n'avait jamais atteint auparavant un tel niveau de suppression d'emploi dans aucune autre administration civile de l'État. Ce résultat tient à la fusion des services, mais aussi à des investissements massifs en matière informatique.

Du point de vue de la méthode, la Cour reconnaît aussi la qualité du pilotage de la réforme. Il faut, à cet égard, rendre hommage aux fonctionnaires du ministère du budget et évoquer les conditions de participation et d'association des personnels tout au long du processus, en saluant en particulier le tour de France qu'a effectué le directeur général des finances publiques. « Ces processus lourds et complexes, dit encore la Cour, ont été conduits de manière maîtrisée et en respectant les délais. »

La fusion montre également combien le choix du Gouvernement de reverser aux personnels la moitié des économies réalisées contribue à la réussite d'une réforme de cette ampleur. « Grâce à la fusion, indique la Cour, l'économie réalisée est annuellement de 600 millions d'euros, dont 52 % ont été redistribués aux agents pour reconnaître leurs efforts de productivité. » J'ajoute que ce retour catégoriel est constitué pour moitié du simple alignement des régimes indemnitaires des anciennes directions générales. Prétendre que l'on aurait pu faire autrement, c'est méconnaître la difficulté de la fusion d'entités de plusieurs dizaines de milliers de personnes chacune – une difficulté qui, du reste, se présente également dans le secteur privé.

Je vous confirme, monsieur Carcenac, que les crédits de personnels seront suffisants en 2012, puisque nous « rebasons » la masse salariale de la DGFIP en diminuant à due concurrence les crédits de fonctionnement.

Vous avez également évoqué le contrôle fiscal, qui est dans notre système déclaratif le garant ultime du civisme fiscal et reste ma priorité, comme c'était la priorité d'Éric Woerth et de François Baroin. C'est dans cet esprit que mon prédécesseur, en 2010, a précisé par circulaire les objectifs et les méthodes du contrôle fiscal et les conditions de son exercice par la DGFIP. C'était la première fois qu'un ministre du budget publiait un tel document.

Dans ce cadre, l'autonomie du contrôle fiscal a été réaffirmée et son organisation existante validée dans le nouveau contexte de la création de la DGFIP. Nous avons des directions interrégionales et les directions départementales assurent la présence au plan local.

Les trois finalités du contrôle fiscal ont été rappelées et précisées : répressive, budgétaire et dissuasive.

Le contrôle fiscal a une finalité répressive : la sanction des comportements frauduleux, ce qui est une priorité des pouvoirs publics ; une finalité budgétaire, en recouvrant au bénéfice du Trésor les impôts éludés – la création de la DGFIP, chargée de l'assiette comme du recouvrement, est à cet égard un facteur de progrès – ; une finalité dissuasive, par une présence qui n'omet aucune catégorie de contribuables, aucun impôt et aucune dépense fiscale, en proportionnant les moyens aux enjeux et aux risques fiscaux.

Les résultats sont très positifs. En 2010, l'ensemble des contrôles, effectués du bureau ou sur place, ont rapporté 16 milliards d'euros de droits et pénalités, soit 1 milliard de plus qu'en 2009.

En particulier, la présence du contrôle fiscal externe a été maintenue. Les services de la DGFIP ont mené 51 572 opérations sur place, très majoritairement dans les entreprises. Les rappels opérés dans ce cadre s'élèvent à près de 8 milliards d'euros, et les pénalités à 2,4 milliards. Dans 20 % des cas, ces contrôles ont permis de constater des fraudes graves et significatives.

S'agissant des moyens, compte tenu de l'importance et de la sensibilité de la mission et de la nécessité de maintenir le niveau de présence, il a été décidé, malgré le contexte général de réduction forte des effectifs, de sanctuariser les emplois du contrôle fiscal sur le terrain. Les vérificateurs, comme vous l'avez rappelé, représentent environ 5 000 ETPT, comme vous l'avez fort justement rappelé.

Le Gouvernement a concrétisé depuis 2007 une série d'avancées inédites dans plusieurs domaines : la lutte contre les paradis fiscaux, qui est une priorité dans la ligne des décisions prises lors des G20 à l'initiative du Président de la République ; les mesures de rétorsion à l'égard des États refusant l'échange de renseignements ; la cellule de régularisation, ouverte jusqu'au 31 décembre 2009, qui a été un succès – 4 700 dossiers régularisés, 7 milliards d'euros d'avoirs, 1 milliard d'impôt et de pénalités recouverts, ce qui relativise les chiffres avancés par les partisans de la signature d'un accord de type Rubik – ; un droit de communication en cours à grande échelle auprès des banques sur les flux financiers avec l'étranger ; des contrôles fiscaux lancés sur plusieurs milliers de contribuables susceptibles, selon les informations de l'administration, de détenir des avoirs non déclarés à l'étranger. J'ajoute que nous avons eu la surprise de constater un triplement des déclarations de comptes à l'étranger dans les déclarations de revenus depuis deux ans.

En matière de police fiscale, sur la base du texte adopté en 2009 au Parlement, nous avons mis en place avec les ministres de l'intérieur et de la justice la procédure judiciaire d'enquête fiscale, qui permet de recourir à des moyens de police judiciaire à l'encontre des fraudes fiscales complexes, en particulier de celles qui s'appuient sur des paradis fiscaux.

Dans ce cadre, en 2010, la DGFIP a saisi la justice de trente-sept dossiers, actuellement traités par une brigade de police spécialement créée à cet effet et comprenant pour partie des agents issus de l'administration fiscale.

Cette stratégie globale de lutte contre la fraude fondée sur le respect de nos principes républicains est également synonyme d'efficacité, y compris sur le plan budgétaire. C'est au regard de ces éléments que nous remettrons au Parlement, en réponse à sa demande, un rapport sur l'opportunité éventuelle d'engager des discussions sur un accord de type Rubik, prévoyant une taxation mais légalisant l'anonymat des avoirs. Je le répète, il s'agit d'abord de savoir sur quels principes républicains nous nous appuyons ; la priorité du Gouvernement est la lutte contre la fraude et nous ne la sacrifions pas, fût-ce pour quelques milliards d'euros !

En interne, enfin, une série de mesures a été prise pour doter la DGFIP de nouvelles procédures lui permettant d'être présente dans tous les domaines de la lutte contre la fraude : flagrance fiscale, dispositifs spéciaux de taxation à l'encontre des auteurs de trafics, sur la base des prises de marchandises illicites ou de signes extérieurs de richesse relevés par les forces de sécurité.

M. Carcenac et M. Muet ont évoqué le système CHORUS. Ce dernier a été particulièrement dur à l'égard de ce projet. Le sujet est compliqué et se prête difficilement aux simplifications. Je prendrai cependant garde à ne pas embellir le tableau.

Ce qui est acquis, c'est que, depuis le 1^{er} janvier, tous les programmes de dépense sont gérés dans ce nouveau système d'information qui nous permet, enfin, de nous conformer aux dispositions de la LOLF. La construction de CHORUS et des dernières fonctionnalités qui restent à mettre en œuvre est achevée à 95 %, et le périmètre de l'ambition initiale peut être considéré comme atteint.

Près de 50 000 agents utilisent aujourd'hui CHORUS et plus de 1,5 milliard d'euros en moyenne sont payés chaque jour. C'est tout à fait considérable !

Les ministères où le déploiement s'est terminé au début de 2010 – défense et éducation nationale –, après une première année effectivement très délicate – ce que l'on regrette sur tous les bancs – sont désormais stabilisés et ont atteint un rythme et des résultats de gestion conformes aux attentes.

Pour les autres, l'année 2011 est la première année, marquée, au premier semestre, par les difficultés classiques qui accompagnent l'appropriation d'un nouvel outil mais, surtout, par celles qui sont liées aux nouvelles organisations des services.

Le retour d'expérience des premières vagues de déploiement nous a heureusement permis d'affiner la stratégie de formation, laquelle s'oriente vers une formation continue adaptée aux nouvelles organisations mises en place.

Les services concernés ont mis en place des dispositifs d'amélioration continue des nouveaux processus de gestion budgétaire et comptable. Des indicateurs issus de CHORUS ont été définis avec la direction du budget pour mesurer l'efficacité du processus de la dépense. Ils sont produits par l'AIFE (Agence pour l'informatique financière de l'État) et transmis tous les mois à chaque ministère.

Bien que les potentialités existantes de l'outil ne soient pas encore toutes pleinement utilisées, CHORUS continue de faire l'objet d'évolutions, en particulier pour améliorer son fonctionnement et mieux répondre aux attentes des utilisateurs, dont les remontées ont donné lieu à une organisation spécifique en groupes thématiques – achats, pilotage budgétaire – ou territoriaux. Ce dispositif a d'ores et déjà permis d'aboutir à un premier lot d'évolutions prioritaires, notamment en ce qui concerne les restitutions ou la présentation des bons de commande – à la demande, par exemple, du groupe des utilisateurs de Lyon.

Le périmètre de CHORUS n'est pas figé. De nouvelles extensions sont d'ores et déjà prévues avec, par exemple, le démarrage des études relatives à la comptabilité analytique ou à la prise en compte des travaux de réingénierie menés par France Domaine en matière de gestion immobilière, dont l'achèvement est prévu pour la fin du premier semestre 2012.

La bascule définitive des comptes de l'État – tenus jusqu'à présent par des applications spécifiques – dans CHORUS, désignée sous le terme de « trajectoire comptable », viendra, au 1^{er} janvier 2012, consacrer l'aboutissement du projet.

En effet, c'est après cette ultime étape que l'intégration des trois comptabilités – générale, budgétaire, CAC – dans un seul et même système, pourra permettre d'envisager la levée de la réserve de la Cour des comptes sur les systèmes d'information. En outre, la traçabilité et l'« auditabilité » apportées par l'outil CHORUS sont de nature à faciliter les travaux du certificateur des comptes – disant cela, je réponds très précisément à l'une de vos interrogations, monsieur Carcenac. Le certificateur accédera directement à l'outil, ce qui réduira la sollicitation des services.

Cette étape s'accompagnera de la connexion des systèmes d'informations logistiques de la défense – stocks des armées –, de la bascule des dépenses et des recettes fiscales, ainsi que de quelques budgets spécifiques jusqu'ici reportés – certains comptes spéciaux, budgets annexes, notamment.

Pour ce qui est des coûts, le projet CHORUS avait été évalué en 2007, sur le fondement d'une étude menée par l'Inspection générale des finances en 2006, à 1,1 milliard d'euros sur dix ans. Une prévision du chiffre actualisée en 2010, puis en 2011, l'établit maintenant à 1,03 milliard sur dix ans. La Cour des comptes a reconnu ces chiffres mais considère qu'il faut y ajouter des charges à hauteur de 500 millions d'euros. Toutefois, celles-ci correspondent à une extension du périmètre du projet, notamment à des opérations qui ont précédé son lancement : le coût de la réingénierie, qui concernait les processus cibles de la LOLF, le coût d'adaptation des applications Accord à la LOLF, pour 160 millions d'euros, le coût de fonctionnement du Palier LOLF.

En conséquence, il n'y a pas de surcoût par rapport à l'évaluation initiale. Nous avons couvert l'ensemble du périmètre fonctionnel prévu.

CHORUS est un système d'information qui fonctionne et qui tient ses objectifs. Il est incontestable que son caractère novateur, et celui de la nouvelle organisation des services mise en place concomitamment, ont entraîné des perturbations importantes, mais je pense que nous en voyons le bout.

S'agissant de Copernic, monsieur Carcenac, les moyens restants sont de l'ordre de 40 millions d'euros. Ce programme a été recentré sur ce qui était essentiel à l'amélioration du recouvrement des recettes de l'État. Il y aura une application unique pour

le recouvrement forcé de l'ensemble des impôts. Cela représente la moitié des moyens restants, l'autre moitié étant fléchée sur différentes évolutions nécessaires du cœur applicatif de Copernic.

La baisse des effectifs de la douane, monsieur Carcenac, ne se fait pas au détriment des capacités opérationnelles.

La douane comptait 19 500 agents en 2005, 17 435 en 2010, soit une baisse en valeur absolue de 2 065 emplois et en valeur relative de 10,59 %. En 2012, 371 ETPT supplémentaires seront supprimés.

La douane participe à l'effort de réduction des effectifs de la fonction publique. Dans le cadre de la RGPP, six fonctionnaires sur dix partant à la retraite n'ont pas été remplacés, dans un contexte d'augmentation des flux de marchandises et d'accroissement des missions. Le gain de productivité croît de plus de 2 % par an. Cette évolution fait l'objet d'un accompagnement très substantiel – adaptation des méthodes de travail, souci constant d'efficacité –, une attention particulière étant portée aux agents.

Ce mouvement de réforme permet à la douane de s'adapter aux évolutions de l'environnement dans lequel elle exerce ses missions. Le format des activités de surveillance et de protection, ainsi que leur répartition territoriale ont été revus pour tenir compte des évolutions de la fraude et des axes de circulation adaptés aux nouveaux enjeux.

En matière de fiscalité et de dédouanement, une démarche d'accompagnement et de partenariat est engagée avec les entreprises. Nous avons simplifié les formalités et dématérialisé les procédures. Les efforts visent à conduire l'environnement douanier vers le « zéro papier ». La rationalisation du réseau de dédouanement, qui s'achèvera cette année, permettra de mieux déployer les ressources.

Les méthodes de contrôle connaissent une évolution générale mettant en jeu l'analyse de risque et le ciblage des opérations sur les enjeux réels de la fraude. Les trafics font l'objet d'une prise en compte plus individualisée. Le délai de traitement des opérations connaît une réduction générale. Par exemple, l'immobilisation moyenne des marchandises à l'importation est passée de huit minutes et quarante secondes en 2007 à six minutes aujourd'hui.

Les services supports ont été largement mutualisés pour permettre de porter les efforts sur le cœur des missions.

Loin d'abandonner ses missions, la douane s'adapte à un contexte qui évolue. Elle lutte contre la cybercriminalité, les atteintes à l'environnement, les pollutions maritimes, elle prend en charge l'écofiscalité, tout en continuant de sécuriser les flux d'échanges internationaux.

En ce qui concerne sa mission de protection de l'économie légale, son action s'est traduite en 2010 par une progression des résultats en matière de trafic de stupéfiants, mais aussi de lutte contre la contrefaçon ou de contrebande de tabac. Je me permets de vous renvoyer au bilan contentieux 2010 de la douane, présenté en début d'année par François Baroin, qui mettait notamment en évidence des saisies de plus de 300 millions d'euros de stupéfiants, de plus de 6 millions d'articles de contrefaçon et de 347 tonnes de tabac et cigarettes, soit le meilleur résultat de la douane sur les vingt dernières années. Et l'année 2011 devrait être encore meilleure !

Un tel bilan démontre la capacité d'adaptation de l'État aux évolutions de la société. Il démontre aussi qu'aucun lien mécanique ne saurait être établi entre effectifs et résultats. N'étant pas ministre de l'éducation nationale, je me garderai d'en tirer des enseignements de politique nationale. Néanmoins, la douane pourrait servir de cas d'espèce.

Dans un cadre budgétaire contraint, les moyens opérationnels de la douane ont été préservés en 2012. Nous poursuivons le programme de renouvellement de son parc aérien avec le paiement du quatrième avion. Ce programme pluriannuel vise à acquérir huit appareils Beechcraft King 350 dotés de systèmes de mission intégrés qui leur confèrent une grande polyvalence.

Sur le plan naval, il est prévu de programmer l'acquisition de deux vedettes garde-côtes équivalentes 28 mètres pour un coût total de 9,8 millions d'euros, de poursuivre le plan de renouvellement des vedettes de surveillance rapprochée avec l'acquisition de quatre bateaux pour un coût total de 5,9 millions d'euros, d'acquérir un patrouilleur pour la façade maritime méditerranéenne pour un coût total estimé à 9 millions, et d'améliorer le système de communication entre les navires et les services douaniers terrestres et aériens.

Enfin, la lutte contre la contrebande de tabac a bien entendu un impact sur les autres fraudes : les marchandises sont examinées avec les mêmes instruments et l'on peut trouver aussi bien des médicaments ou de la cocaïne. Je le répète, les résultats de la douane sont en hausse dans tous les secteurs en 2010 et en 2011.

J'en viens aux questions de M. Muet concernant l'évaluation et la valorisation de la RGPP.

Je rappelle que la RGPP fait l'objet d'un processus de suivi rigoureux, transparent et public. Nous publions tous les six mois un rapport d'étape qui précise l'état d'avancement de chaque mesure et, le cas échéant, les mesures de correction nécessaires. Je vous invite au séminaire du 29 novembre, au cours duquel tous les ministères présenteront les évolutions issues de la RGPP, mission par mission.

Le principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, appliqué de manière souple et intelligente, a produit des résultats significatifs.

Ce n'est nullement une règle aveugle : ainsi, le ministère de la justice n'y a pas été soumis, voyant au contraire ses effectifs augmenter sur cinq ans, tandis que le taux de non-remplacement était de plus de 60 % au ministère du budget.

D'autre part, l'application de la règle du « 1 sur 2 » se fonde sur des mesures de réforme : la plupart des suppressions d'emplois repose sur des mutualisations de services, des recentrages de l'État sur son cœur de métier ou sur la dématérialisation des procédures. Les 150 000 suppressions de postes sur la durée du quinquennat correspondent à une baisse de 1,5 % par an des effectifs. On ne peut donc parler de « coupes sombres » ou de démantèlement du service public.

La RGPP a permis de réelles économies sur les dépenses de l'État : 7 milliards d'euros pour la période 2009-2011 et 15 milliards escomptés pour la période 2009-2013.

À titre d'exemple, 250 millions d'économies ont été réalisés en 2011 grâce à l'optimisation de la gestion du parc immobilier de l'État – plafonnement des loyers, réduction des surfaces –, avec un objectif de 400 millions d'euros d'ici à la fin de 2013.

De même, la politique de mutualisation des achats de l'État a conduit à une économie cumulée de près de 500 millions d'euros en 2011, montant qui doit être porté à 1 milliard d'ici à 2013.

La RGPP nous a également fait passer d'une culture du guichet à une culture de l'écran : 11 millions de Français peuvent désormais demander en ligne leur inscription sur les listes électorales ; 12 millions de contribuables, soit un tiers des foyers, ont utilisé la télédéclaration sur internet en 2011.

D'autre part, les temps d'attente et de traitement diminuent dans les administrations. Un passeport est aujourd'hui mis à disposition en 5,4 jours contre 12,6 jours en 2009, 94 % des passagers attendent moins de 15 minutes au contrôle transfrontière de l'aéroport de Roissy, contre 58 % en septembre 2010.

Enfin, un effort très louable de transparence a été réalisé avec la mise en place du baromètre de la qualité des services publics. L'indice moyen de la qualité des services publics a progressé de quatre points par rapport à 2007, pour atteindre 81 %. Cela montre que réduction des dépenses et amélioration de la qualité des services publics sont compatibles dès lors que l'on en a la volonté politique.

Par ailleurs, plusieurs réseaux ont été réorganisés en guichets uniques.

Des guichets uniques physiques tout d'abord : 750 services des impôts aux particuliers seront opérationnels d'ici à la fin de 2011, permettant le regroupement sur un même site des anciens centres des impôts et des services de trésorerie ; 910 agences de proximité Pôle Emploi ont été créées après la fusion de l'ANPE et des Assedic ; la mise en place des DIRECCTE (directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi), qui regroupent neuf anciens services et directions, offre aux entreprises un point d'entrée unique au niveau local.

Des guichets uniques virtuels ensuite : plus de 2,5 millions de comptes ont été ouverts sur le site mon.service-public.fr, par exemple.

Enfin, les fonctionnaires sont pleinement accompagnés dans ces réformes et ils en sont les bénéficiaires, puisque la moitié des économies générées par le non-remplacement leur a été reversée. Du reste, toutes ces mesures produisent des effets : 64 % des agents considèrent comme indispensables la réforme menée actuellement et 78 % des cadres ont une motivation élevée pour continuer à la réforme, soit une hausse de cinq points en un an.

La concertation est une réalité. Les organisations syndicales ont été associées à toutes les étapes de la RGPP. La méthode de cette réforme repose sur le dialogue social. Nous avons discuté avec les personnels de tous ses objectifs et tous les indicateurs de performance ont été décrits.

En matière de politique immobilière de l'État, vous me demandez, monsieur Deniaud, quelles sanctions sont envisagées à l'égard des 154 opérateurs de l'État qui n'auront pas transmis leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) au 31 décembre 2011.

J'ai adressé le 10 octobre 2011 un ultime courrier de rappel aux dirigeants de ces opérateurs. À ce jour, mis à part les universités et les agences régionales de santé, une trentaine d'opérateurs n'ont pas encore transmis leur SPSI, soit 5 % du total.

Si le SPSI n'est pas rendu à temps ou n'est pas mis en œuvre dans les délais, je propose un dispositif de sanction affectant la part variable des dirigeants, pour ceux qui en disposent, et la subvention pour charge de service public des opérateurs via le taux de mise en réserve.

Vous m'interrogez également sur les échéances et les modalités du projet du site Ségur-Fontenoy, ainsi que sur le rôle qu'y jouera France Domaine. Le cabinet du Premier ministre, vous le savez, a décidé la création d'un centre de gouvernement regroupant l'ensemble des services du Premier ministre – hors son cabinet – ainsi que plusieurs autorités administratives indépendantes. Le financement de cette opération, évalué à 250 millions, sera assuré par les cessions d'immeubles actuellement occupés par les services du Premier ministre. La SOVAFIM a été saisie en vue de la réalisation d'une étude qu'elle devra livrer au cours du premier trimestre 2012 et qui permettra de déterminer les conditions dans lesquelles l'opération peut se réaliser. Après cette étude, France Domaine donnera son opinion sur l'opportunité de contracter ou non avec la SOVAFIM. Cet organisme fera également partie du comité de pilotage de l'opération, si l'État décide de signer.

Je rappelle ma volonté d'assumer la fonction de représentante de l'État propriétaire, y compris à l'égard des autorités administratives indépendantes. C'est la raison pour laquelle j'ai récemment écrit aux présidents de ces autorités pour leur demander d'établir des schémas immobiliers, à l'instar de ce que font déjà les administrations centrales.

Pour ce qui est du regroupement des services centraux du ministère de l'écologie dans un immeuble unique à La Défense, je rappelle que la création du MEDDTL – ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement –, issu du regroupement de trois anciens pôles ministériels – équipement, écologie et énergie – s'est traduite par une refondation des anciennes administrations centrales.

Le mouvement de regroupement des services centraux du MEDDTL comprend deux volets.

Le premier a consisté à regrouper, au début de 2009, les directions d'administration centrale du MEDDTL à La Défense tout en maintenant l'implantation de l'hôtel du ministre boulevard Saint-Germain à Paris. Près de 5 000 agents sont aujourd'hui présents dans les différents bâtiments de La Défense. On a pu ainsi libérer un certain nombre de sites parisiens qui accueillait des services dispersés – avenue de Ségur, sites Vincent Auriol-Louise Weiss, avenue de Suffren, avenue Marceau, etc.

Le second volet prévoit le regroupement du ministère sur un site unique. L'étude du projet, copilotée par France Domaine et le MEDDTL, est actuellement en cours pour préciser le montage juridique et le coût d'une telle installation.

Les baux fermes actuels vont jusqu'en 2016, ce qui laisse encore du temps pour le choix et la mise en œuvre de la relocalisation. Le Conseil de l'immobilier de l'État sera tenu informé de l'évolution de ce dossier.

Par ailleurs, le regroupement de services du MAEE (ministère des affaires étrangères et européennes) s'est réalisé jusqu'à présent dans des conditions parfaitement conformes aux décisions prises. La cession des deux immeubles que vous citez, avenue Kléber et rue Monsieur, a été réalisée dans des conditions de marché reconnues par tous les acteurs comme exceptionnelles. L'acquéreur de l'immeuble de la rue Monsieur a même dû faire face à une forte moins-value lorsqu'il a recédé cet immeuble par rapport au prix payé auprès de l'État – une fois n'est pas coutume !

Les dépenses réalisées sur le site de la rue de la Convention ont, elles aussi, été conformes aux décisions prises. Les intérêts intercalaires ne sont pas dus à une « gestion calamiteuse » de ce projet par le MAEE, mais résultent simplement du fait que l'immeuble de l'avenue Kléber a été vendu au point haut du cycle immobilier, en 2007, trois ans avant que l'immeuble de la rue de la Convention ne puisse être occupé. Il était normal que l'État paie des loyers à son nouveau propriétaire.

La mise en œuvre du schéma immobilier du MAEE n'est pas encore parvenue à son terme : d'autres cessions doivent être réalisées pour procéder au regroupement du ministère sur deux sites – quai d'Orsay et rue de la Convention – contre les dix sites qu'il occupait à l'origine.

Vous me demandez enfin comment cette opération sera financée. Il est clair qu'elle ne le sera pas par des crédits budgétaires que l'on demanderait au Parlement d'ouvrir, mais par des produits de cession encaissés sur le compte d'affectation spéciale.

S'agissant de CHORUS RE-FX, le module dédié à la fonction immobilière, le rapport de la Cour des Comptes de 2010 fait état d'incertitudes significatives affectant le recensement et la valorisation du patrimoine immobilier de l'État. Des travaux de fiabilisation des données ont été entamés par France Domaine avec la Cour des Comptes. Ils sont actuellement concentrés sur deux points : la fiabilisation des données prises en compte dans le module immobilier de CHORUS, dont le stock est constitué par le basculement des données contenues dans le tableau général des propriétés de l'État ; l'évaluation à la suite d'une visite sur place de tous les immeubles qui n'ont pas fait l'objet d'une telle visite depuis cinq ans. Ces échanges constituent un travail de longue haleine qui progresse positivement.

Quant à votre amendement relatif à la création d'un document de politique transversale annexé au PLF pour l'ensemble de la politique immobilière de l'État, monsieur Deniaud, il conduirait à solliciter chacun des ministères pour que ceux-ci indiquent, en prévision puis en exécution, les crédits qu'ils consacrent à la politique immobilière de l'État. Cela engloberait également certaines politiques actuellement en marge de la politique immobilière de l'État : créations de bases militaires, construction de prisons, de commissariats de police, etc. Je comprends la finalité de votre proposition, qui vise à une meilleure information du Parlement, mais elle induirait incontestablement une charge de travail supplémentaire pour les services. Si votre amendement devait être adopté, il faudrait veiller à ce qu'il ne soit pas redondant avec les documents existants, et je m'en remettrai à la sagesse de la Commission sur ce point.

Vous m'interrogez par ailleurs sur l'impact de la réforme des retraites du 9 novembre 2010. Cette réforme a modifié les paramètres du régime de retraite des agents de l'État. Elle a en effet institué une mesure transversale d'augmentation progressive de l'âge légal de départ de soixante à soixante-deux ans et la hausse de l'âge d'annulation de la décote de soixante-cinq à soixante-sept ans, ainsi que des mesures spécifiques de convergence vers les paramètres des régimes de droit commun.

L'objectif de la réforme est d'assurer le retour à l'équilibre global du système de retraite à l'horizon 2018, ce qui représente un effort considérable. S'il est encore trop tôt pour évaluer les effets à long terme de cette réforme, dont les principales dispositions ne sont entrées en vigueur qu'à compter du 1^{er} juillet 2011 et dont le rendement dépend en partie de comportements individuels, rien ne permet aujourd'hui de considérer que l'impact de la réforme s'éloignera significativement de celui prévu par la loi.

En 2012, l'économie attendue sur le CAS « Pensions » est estimée à environ 400 millions d'euros, dont 100 millions de moindre dépense de pensions et 300 millions de recettes supplémentaires,

L'estimation du nombre des départs en retraite conjugue la démographie des fonctionnaires en activité à des projections portant sur les comportements de départ à la retraite. Malgré les efforts de modélisation, le nombre de départs reste délicat à prévoir. Ainsi, 73 500 départs de fonctionnaires sont prévus en 2011. Ce ressaut des départs est notamment lié à l'afflux de parents de trois enfants constaté au 1^{er} juillet 2011 – 15 000 départs, au lieu de 5 000 – qui compense l'impact de la mesure d'âge.

En 2012, une nette réduction des départs est attendue – 55 900 en raison de l'impact du décalage de l'âge légal de départ en retraite et de la fermeture partielle du dispositif de cessation anticipée d'activité pour les parents de trois enfants.

La réduction du solde cumulé du CAS « Pensions » est cohérente avec une évaluation progressivement affinée des dépenses et des recettes et avec un meilleur pilotage du compte. En particulier, des mesures réglementaires permettront de renforcer les obligations des employeurs vis-à-vis du CAS « Pensions » en matière de versement ainsi que de déclaration des sommes versées. Le décret, actuellement en préparation, devrait être soumis au Conseil d'État en janvier 2012.

En ce qui concerne le déménagement de l'ENIM à La Rochelle, les choses avancent. Une équipe de trente personnes est déjà sur place pour le préparer et assurer des recrutements, certains personnels ne souhaitant pas suivre. L'arrivée à La Rochelle est prévue pour septembre 2012. Le site a été retenu. La subvention à l'ENIM pour 2012 comprend 2 millions d'euros pour le déménagement.

Monsieur Cousin, vous m'avez posé trois questions sur la mission « Remboursements et dégrèvements ». Les dégrèvements d'impôts locaux viennent en déduction des recettes fiscales brutes de l'État. Vous considérez qu'il serait plus lisible, voire plus sincère, d'intégrer les dégrèvements d'impôts locaux dans les dépenses nettes de l'État pour que n'apparaissent dans les recettes fiscales brutes que les seuls remboursements de dégrèvements d'impôts de l'État. Comme vous le savez, l'article 10 de la LOLF classe les remboursements et dégrèvements dans les dépenses de l'État, tout en précisant le caractère particulier de ces dépenses, auxquelles s'appliquent des crédits évaluatifs.

Ainsi, afin, d'une part, d'éviter l'affectation des remboursements et dégrèvements aux impôts associés et de fournir une vision non contractée des recettes nettes du budget de l'État, il est fait le choix, dans les documents de présentation budgétaire, de distinguer recettes brutes et remboursements et dégrèvements, puis de rappeler le montant des recettes nettes égal à la différence des recettes brutes et des remboursements et dégrèvements.

Les remboursements et dégrèvements ne pouvant être comptabilisés deux fois, ils sont donc exclus des dépenses du budget général, en dépenses comme en recettes.

Vous nous avez expliqué qu'il serait souhaitable d'évaluer la performance des dégrèvements d'impôts locaux au regard de leurs objectifs et, en particulier, d'évaluer la réussite ou l'échec des politiques publiques. Dans ce cadre, je vous rappelle tout d'abord que les dégrèvements d'impôts locaux regardés comme des dépenses fiscales sont ventilés par mission et par programme au sens de la LOLF, des objectifs étant assignés à chaque dispositif.

Les remboursements et dégrèvements regardés comme des dépenses fiscales sont, quant à eux, intégralement comptabilisés au sein du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts directs locaux ». La loi de programmation des finances publiques a prévu qu'une évaluation de l'efficacité et du coût des dépenses fiscales en vigueur à la date de publication de la loi soit présentée par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 30 juin 2011.

L'efficacité des dégrèvements d'impôts locaux regardés comme des dépenses fiscales a donc fait l'objet très récemment d'une évaluation par la mission Guillaume. Par ailleurs, les évaluations des dispositifs nouveaux, qu'ils soient fiscaux ou non, résultent d'une obligation prévue par la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Ces évaluations, de portée générale, s'appliquent en particulier aux dégrèvements d'impôts locaux, qu'ils soient ou non regardés comme des dépenses fiscales.

Enfin, la Cour des comptes peut être amenée, dans ses différents rapports, à se prononcer sur l'efficacité de dégrèvements d'impôts locaux.

Au total, il me semble que l'évaluation de la performance des dégrèvements d'impôts locaux au regard de leurs objectifs a déjà fait l'objet de nombreux travaux, en particulier dans le cadre de la mission Guillaume.

Enfin, relativement à la place des dégrèvements d'impôts locaux au sein de la nomenclature du budget de l'État, vous vous demandez s'il ne serait pas préférable de rattacher les dégrèvements d'impôts locaux à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », ce qui correspondrait plus à l'esprit de la LOLF. Votre proposition, monsieur Cousin, est intéressante mais elle ne me semble pas évidente à mettre en œuvre.

En effet, ce reclassement ne serait pas conforme à la LOLF. L'article 9 de la loi organique dispose en effet que « les crédits sont limitatifs sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24 », l'article 10 précisant que les remboursements et dégrèvements sont ouverts sur des programmes distincts des crédits limitatifs. Aussi, il n'apparaît pas possible de mélanger, dans un même programme budgétaire, des crédits évaluatifs et des crédits limitatifs.

Pour ces raisons, il ne me semble pas possible de donner une suite favorable à votre proposition.

M. François Sauvadet, ministre de la fonction publique. Comme vous l'avez relevé, monsieur Francina, avec 230 millions d'euros, le budget dont j'ai la responsabilité est en augmentation. Vous avez souligné également que cette augmentation était due à des postes très spécifiques. Ainsi, l'accompagnement des personnes âgées en difficulté, qui était une demande des organisations syndicales, avec lesquelles nous avons beaucoup travaillé, bénéficie d'une enveloppe de 10 millions d'euros. Nous sommes en train d'examiner les conditions dans lesquelles nous allons concentrer cet effort sur les personnes les plus en difficulté.

La semaine dernière, et pour la première fois dans l'histoire, le Comité interministériel d'action sociale, qui est présidé par la CFDT, a adopté à l'unanimité le budget de l'action sociale. Cela témoigne que le dialogue social peut survivre en dépit des contraintes budgétaires que nous connaissons. Nous avons fait le choix d'une méthode à la française, « gagnant-gagnant », de gestion de la modernisation du service au public.

Je renvoie ceux qui parlent d'une paupérisation de la fonction publique au rapport de la Cour des comptes. On ne peut pas, dans le même temps, reconnaître que le niveau de retour aux fonctionnaires des économies induites a dépassé ce qui avait été prévu, et prétendre qu'il n'y a pas eu d'amélioration. Il y a eu un dialogue social extrêmement nourri, qui se traduit par une concertation permanente.

J'ai noté avec une grande satisfaction, monsieur le rapporteur spécial, ce que vous avez dit des grandes écoles de la République. Je sais que vous avez vous-même rencontré le directeur et les élèves de l'ENA. Vous avez mesuré la qualité des classes préparatoires intégrées, aussi bien dans les cinq instituts régionaux d'administration (IRA) qu'à Paris. J'invite ceux qui les présentaient comme des gadgets à rencontrer ces élèves issus de la diversité. En dépit de parcours parfois difficiles, ils manifestent un engagement fort au service de la République, une volonté de parvenir et de réussir qui mérite d'être accompagnés, comme j'ai pu le constater encore hier à Bastia.

Le sujet du classement de sortie de l'ENA n'est pas nouveau. La représentation nationale s'en est elle-même saisie en adoptant la suppression de ce classement via un amendement contestable, non pas sur le fond, mais sur la forme : il s'agissait en effet d'un cavalier législatif.

Sur ce dossier, j'ai beaucoup consulté. Le directeur de l'ENA m'a fait part de sa volonté de moderniser ce système de recrutement de la plus haute fonction publique, qui fait que les mieux classés choisissent leur destin, alors que ceux qui se trouvent en bas du classement se retrouvent dans les tribunaux administratifs ou les chambres régionales des comptes même s'ils souhaitent travailler dans d'autres secteurs. Tout cela mérite d'être modernisé !

Si les anciens élèves ont formulé des réserves, par nostalgie peut-être, j'ai constaté chez les élèves actuels une attente de modernisation. J'ai également entendu le vice-président du conseil d'État, qui est également le président du conseil d'administration de l'ENA, ainsi que M. Jean-Pierre Jouyet, président du comité de mise en œuvre de la réforme de l'État. À l'issue de ces consultations, j'ai acquis la conviction, en plein accord avec le Premier ministre et le président, qu'il fallait réformer les modalités de recrutement, en s'assurant qu'elles continuent de satisfaire l'exigence d'impartialité et de préserver de toute tentation de népotisme.

Nous avons mis en place un dispositif, dont certains pointent d'ores et déjà du doigt la complexité avant d'en avoir mesuré tous les contours et alors même qu'il a été validé par le Conseil d'État.

À l'issue de sa scolarité, chaque énarque adressera un dossier anonyme au corps ou au ministère qu'il souhaite intégrer. Il sera convié à un entretien par son employeur potentiel, qui décidera de retenir ou non sa candidature, une commission composée de trois personnes étant chargée de valider les affectations. Cette nouvelle procédure permettra de moderniser le recrutement dans la haute administration, autorisant la rencontre entre les aspirations de l'impétrant et celles de l'employeur.

S'agissant d'une école aussi prestigieuse, je comprends que cette réforme fasse débat, mais il faut raison garder : il ne s'agit pas d'une révolution ! En outre, cette réforme touche quatre-vingts personnes, à l'issue d'un parcours solide. Dans ces conditions, l'évocation des risques d'une telle réforme me paraît plutôt exprimer une nostalgie plutôt que traduire une projection dans l'avenir, dans lequel, avec le Gouvernement, je m'inscris clairement. Quoi qu'il en soit, c'est via un amendement au projet de loi relatif à la lutte

contre la précarité dans la fonction publique que je proposerai cette réforme au Sénat, où je sais que Jean-Pierre Sueur fourbit ses armes avec un soin tout particulier.

Nous avons beaucoup travaillé avec les organisations syndicales sur l'aide au maintien à domicile (AMD), afin de faire porter l'essentiel de l'effort sur les publics les plus en difficulté. Une enveloppe de 10 millions supplémentaires a été accordée. J'ai souhaité qu'on prenne le temps de poursuivre le dialogue avec les organisations syndicales. Notre volonté est qu'elle soit opérationnelle au 1^{er} mars 2012. Je vous propose de tenir les rapporteurs spéciaux informés de l'avancement de ce dossier.

On estime que cette aide concernera 5 000 personnes. Nous avons convenu, à l'issue de deux réunions de travail avec le Comité interministériel d'action sociale, de confier la gestion de l'AMD à la Caisse nationale de l'assurance vieillesse. Pour les cinq premières tranches de revenus, cette aide s'élèvera de 1 147 euros à 1 198 euros pour une personne seule. J'envisage de présenter l'ensemble du dispositif le 13 décembre, lors de la prochaine réunion du Comité interministériel d'action sociale.

La règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été beaucoup décriée, certains jugeant même la méthode brutale. J'invite ces derniers à regarder ce qui se passe chez nos voisins européens, qui sont confrontés aux mêmes contraintes budgétaires. En Angleterre, où le périmètre de la fonction publique est similaire au nôtre, 300 000 emplois seront supprimés au cours des trois prochaines années. Alors qu'ailleurs, on diminue les traitements et les pensions de retraite, la Cour des comptes a considéré que le Gouvernement avait même été au-delà de l'engagement du Président de la République de jouer « gagnant-gagnant » dans la réforme de la fonction publique.

La règle du « 1 sur 2 » est à mettre en parallèle avec les réformes engagées, telles que le plan de modernisation de la défense, la fusion de l'administration des impôts et du Trésor, ou la dématérialisation des procédures. Je ne me satisferai jamais de l'idée que c'est en ne changeant rien qu'on assurerait le meilleur service au public : la fonction publique doit évoluer pour s'adapter à une société en mutation !

Cette règle permettra en effet la suppression de 30 400 ETP en 2012, dont 14 000 dans l'éducation nationale. Dans cette administration, une meilleure organisation de la carte scolaire permettrait de réaliser des économies. Dans certaines des 343 communes que compte ma circonscription, il arrive qu'on maintienne des classes uniques de neuf élèves, alors qu'il suffirait de constituer un pôle garantissant une offre scolaire de proximité. J'invite chacun à faire preuve de responsabilité. Est-il normal que la Corse compte 40 % de fonctionnaires ?

Je conviens que la réforme provoque des changements importants. Ainsi, la réforme de l'administration territoriale (RéAT), et la création de directions départementales interministérielles ont pu provoquer des pertes de repères. J'ai d'ailleurs placé au cœur du dialogue social la question des risques psychosociaux, qui sera débattue notamment dans le cadre des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Le management et l'accompagnement des agents vont devenir un élément majeur de la réussite de la réforme dans un monde en mutation. La formation participera aussi de cet effort de modernisation de notre fonction publique – je vous rappelle que l'ensemble des ministères y consacre 2,2 milliards d'euros au total.

Par ailleurs, je tiens tout particulièrement, comme l'ensemble du Gouvernement, à ce que le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire, qui doit être soumis au Sénat à la

mi-décembre, soit voté avant la fin de la législature, l'État devant se montrer exemplaire en la matière.

Les trois fonctions publiques comptent environ 891 000 agents en contrats à durée déterminée. Si le recours à ces contrats est parfois indispensable, trop souvent il sert à assurer des emplois permanents. On voit ainsi des contrats de trois ou six mois être renouvelés pendant une dizaine d'années. C'est un problème récurrent, quelle que soit la majorité : il y a eu seize plans de titularisation depuis 1946.

La nouveauté, c'est que nous proposons qu'au bout de six ans les CDD soient transformés automatiquement en CDI. Pour les personnes concernées, cela représenterait une avancée considérable. Par ailleurs, chaque ministère ouvrira l'accès à la titularisation à ceux qui ont occupé le même emploi pendant quatre ans, et pour les quatre ans à venir. La valorisation des acquis de l'expérience ne devra pas se faire au détriment de ceux qui ont fait l'effort de suivre des formations et de passer des concours. Par parenthèses, je me félicite qu'on s'apprête à supprimer la notation pour privilégier l'entretien dans l'évaluation du parcours professionnel des agents des collectivités.

Je suis très engagé en faveur de la parité hommes-femmes. Aux quotas, je préfère l'idée de promouvoir, à compétences égales, un égal accès des hommes et des femmes à tous les postes hiérarchiques. Plutôt que de réserver certains postes à des femmes, il convient de faire en sorte que le parcours professionnel, et en particulier le temps de travail, soient compatibles avec l'exercice d'une vie personnelle et familiale. J'ai donc rencontré Mme Guégot, et engagé, dans le cadre de l'agenda social, une négociation avec les organisations syndicales. Par ailleurs, une disposition du projet de loi qui doit être présenté au Sénat rend obligatoire la remise au Conseil commun de la fonction publique – qui devrait être installé à la fin de l'année – d'un rapport annuel sur l'état d'avancement de la politique visant l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions de direction.

Il est anormal que les femmes, qui représentent 60 % des effectifs de la fonction publique française, n'aient accès qu'à 8 ou 9 % des postes de haute responsabilité. Notre administration a le devoir de se montrer exemplaire dans ce domaine.

Mme la ministre ayant parfaitement répondu à la question de M. Vergnier sur les retraites, je n'y reviendrai pas.

Je partage la préoccupation exprimée par M. Derosier sur le logement social, et je confirme qu'une mission de l'inspection générale de l'administration est en cours. Elle doit permettre d'optimiser l'offre de logements sociaux – en particulier s'agissant du contingent préfectoral de 5 % – et d'améliorer leur gestion. Cette mission, lancée en lien avec les organisations syndicales, est le prélude à une remise à plat du système.

J'ai proposé une nouvelle gouvernance du suivi de l'action sociale, que le Comité interministériel d'action sociale a validée. Désormais, le pilotage sera effectué à un rythme trimestriel. Je n'exclus pas d'examiner la situation territoire par territoire, dans la mesure où la question du logement – notamment s'agissant des agents occupant un premier emploi – ne se pose pas de la même manière en Île-de-France et dans d'autres régions. Il nous faut donc une gestion adaptée.

J'en viens aux résultats des élections professionnelles, un sujet évoqué ce matin au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Pour la première fois, 3 millions d'agents de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État étaient appelés à voter pour élire leurs représentants. Lors d'un nouveau rendez-vous, en 2014,

l'ensemble de la fonction publique sera concerné. Ces élections doivent permettre de renouveler la composition d'un certain nombre d'instances, comme les commissions administratives paritaires ou les comités techniques. Elles permettront également aux agents – c'est la nouveauté – d'élire leurs représentants au sein du Conseil commun de la fonction publique.

Bien entendu, nous avons tout fait pour que les agents participent à ce grand rendez-vous de la démocratie sociale. Le Gouvernement a fait un effort considérable pour sensibiliser les publics concernés par ces élections, notamment ceux qui étaient appelés aux urnes pour la première fois, comme les contractuels et les ouvriers spécialisés. Non seulement nous nous sommes adressés directement à 3 millions de personnes, mais nous avons appelé l'attention des DRH de tous les ministères sur l'importance de l'enjeu. À Bercy, ce travail a été d'une particulière qualité puisque ce ministère a connu un taux de participation parmi les plus élevés : 83 %. En moyenne, et si l'on ne compte pas le ministère de l'éducation nationale, le taux de participation a été supérieur à ce qui avait été enregistré dans le passé : 76 % contre 75. Les électeurs étaient un peu plus nombreux : 434 000.

Il est vrai que deux problèmes se sont posés. Tout d'abord, un dysfonctionnement est survenu au ministère de la justice, qui a empêché l'arrivée des bulletins dans les délais. Afin de ne pas priver certaines personnes de leur droit de vote, notamment par corresponsance, nous avons, avec le garde des sceaux, pris la décision de reporter les élections au 22 novembre, date des élections à France Télécom.

Pour ce qui concerne les personnels de l'éducation nationale, le taux de participation est passé de 64 % à 38,5 %, ce qui a été pour moi une surprise. Mais il est trop commode de faire porter la responsabilité de cette chute sur le mode de votation, comme l'ont fait certains représentants syndicaux. Je rappelle que le vote électronique a été également employé à La Poste, où le taux de participation a été de 80 %. De plus, les agents disposaient de sept jours pour voter : un tel délai donnait à une personne jugeant la procédure trop complexe le temps de se renseigner. Enfin, j'observe que, l'année précédente, dans l'enseignement supérieur et la recherche, nous avions connu, avec un mode de votation traditionnel, un taux de participation de 30 %. C'est donc bien rapidement que l'on a accusé le vote électronique, un mode de votation moderne auquel je crois beaucoup.

Dans ces conditions, je n'ai aucunement l'intention de lancer une enquête administrative. En revanche, j'ai décidé de réunir d'ici à la fin du mois de décembre les organisations syndicales et les responsables des votes de l'ensemble des ministères afin de tirer les leçons du scrutin et de développer les bonnes pratiques.

J'ai déjà indiqué à quel point la prise en compte des risques psychosociaux était une de mes préoccupations. J'apprécie, dans ce domaine, la responsabilité dont font preuve les organisations syndicales. Lorsque l'on est déjà en situation de fragilité pour des raisons personnelles, le fait de connaître d'importants changements professionnels peut prendre une tout autre dimension. Une bonne pratique managériale doit donc nous inciter à prendre très au sérieux les risques psychosociaux. Les plateformes RH sont d'ailleurs alertées à ce sujet.

Je comprends la préoccupation de M. Derosier à l'égard de la fonction publique territoriale, mais l'initiative d'une évolution peut également venir des employeurs. Je suis déterminé à travailler sur les convergences, car elles sont déterminantes pour favoriser la mobilité, laquelle est elle-même la clé d'un épanouissement dans la carrière. Cela implique notamment de pouvoir effectuer une partie de son parcours dans le privé. Or j'ai entendu un très haut fonctionnaire dissuader de jeunes agents de le faire parce que cela pourrait nuire à leur carrière et que le retour dans le corps d'origine serait trop difficile.

Il est temps de faire bouger les choses !

Quoi qu'il en soit, je suis prêt à faire évoluer la fonction publique territoriale. Ainsi, si l'intéressement collectif doit être effectif dans la fonction publique de l'État dès le 1^{er} janvier 2012, je souhaite qu'il puisse en être de même dans les collectivités territoriales.

J'ajoute que la création d'un nouveau corps interministériel à gestion ministérielle (CIGEM) est une avancée importante en faveur de la mobilité.

S'agissant du pouvoir d'achat, nous avons déjà répondu.

Le gel du point d'indice, dont on parle souvent, n'empêche pas la poursuite du déroulement de la carrière. Dans la mesure où le point d'indice n'est qu'un des aspects du traitement des fonctionnaires, il ne faut rien dramatiser. Le recours catégoriel a permis, entre 2009 et 2011, d'allouer 1,4 milliard d'euros supplémentaires à la fonction publique d'État. En euros courants, la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) continue de progresser dans ce versant de la fonction publique, ce qui a représenté une hausse du pouvoir d'achat de 3,5 % en 2009 et de 2 % en 2010. Depuis 2007, cette hausse atteint presque 10 %. Je vous renvoie à cette occasion aux remarques de la Cour des comptes, qui nous reproche presque d'en avoir trop fait dans ce domaine.

La question des sapeurs-pompiers est assez compliquée. En outre, elle relève de la compétence du ministre de l'intérieur. Je vous suggère donc de vous adresser à lui.

M. Jacques Alain Bénisti. Un sujet fait aujourd'hui polémique, celui de la baisse de 1 à 0,9 % du plafond de la cotisation des collectivités territoriales au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Cette décision fait suite à un rapport de la Cour des comptes montrant que le CNFPT dispose de capacités financières déjà très importantes, du fait de la progression des effectifs, mais surtout parce que les missions qui lui ont été retirées, comme les concours et l'emploi, représentaient 30 % de son activité. Il est donc absolument faux de prétendre que la diminution de 0,1 % du taux de cotisation menace la formation des fonctionnaires territoriaux : c'est un pur mensonge !

Par contre, les centres de gestion (CDG) – qui, eux, ont vu leurs missions largement étendues – sont aujourd'hui en très grande difficulté. À l'origine, d'ailleurs, le transfert de missions du CNFPT vers les CDG devait s'accompagner d'un système de « revoyure », afin de permettre à ces derniers de faire face aux surcoûts engendrés. Deux ans plus tard, force est de constater que la compensation financière n'est pas suffisante, loin s'en faut. Les CDG ne peuvent donc pas tous assumer les nouvelles missions qui leur sont dévolues.

De plus, le système de rétribution actuel de 0,7 % par le CNFPT aux centres de gestion coordinateurs régionaux mériterait vraiment d'être simplifié.

Que comptez-vous faire pour remédier à cette situation ? Ne serait-il pas envisageable de réaffecter aux CDG, qui en ont bien besoin, les sommes retirées au CNFPT, ou à tout le moins d'augmenter le pourcentage reversé aux CDG pour leur permettre de faire face à leurs nouvelles missions ? Par ailleurs, ne faudrait-il pas modifier la procédure de transfert financier afin que les collectivités versent directement aux CDG la part de cotisation consacrée exclusivement aux concours et à l'emploi, et qui demeure prélevée par le CNFPT ?

Connaissant votre sens de l'équité, monsieur le ministre, je ne doute pas de votre volonté de corriger une injustice doublée d'une incohérence.

M. François Sauvadet, ministre de la fonction publique. Le ministre chargé des collectivités territoriales est directement concerné par cette question. Mais je partage votre avis : la façon dont a été présentée aux élus locaux la réduction de 0,1 % est choquante. On a voulu laisser croire qu'une telle décision revenait à remettre en cause la formation et à effectuer des transferts de charges au détriment des collectivités.

Vous avez rappelé les recommandations formulées par la Cour des comptes. J'ajoute que le président du CNFPT ne peut se prévaloir des opérations immobilières qu'il a lui-même décidées pour s'opposer à l'amendement – d'origine parlementaire – adopté au Sénat. Je n'ai donc pas apprécié la tonalité de sa lettre.

Par ailleurs, les transferts de compétences entre le CNFPT et les centres de gestion ont fait l'objet d'arbitrages délicats qui ont abouti à un équilibre fragile. Mais je prends l'engagement de me faire l'interprète de vos préoccupations auprès de M. Richert.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. Je précise que nous ne sommes pas contre la réforme, contrairement à ce que vous avez laissé entendre.

Par ailleurs, s'agissant de la DGFIP, nous n'avons jamais attaqué le principe de la fusion. Nous constatons simplement que les marges d'amélioration de la productivité sont de plus en plus étroites.

Les services des impôts chargés des entreprises risquent de connaître des difficultés pour mettre en œuvre la réforme de la taxe foncière et celle de la taxe professionnelle, et pour rembourser la TVA.

S'agissant des particuliers, on aurait pu penser que l'informatisation contribuerait à réduire les besoins en matière d'accueil, mais ce n'est pas le cas : les centres reçoivent 15 millions de visiteurs. Il sera donc difficile de poursuivre en 2013 la réduction des effectifs.

Concernant le titre 2, nous avons affaire à une fongibilité inversée : alors que la LOLF permet de consacrer à d'autres dépenses les gains obtenus sur la masse salariale, ici, c'est le contraire qui se produit, puisqu'on prélève sur le fonctionnement pour financer les dépenses de personnel. Nous l'avons vu en 2009 et en 2010, et cela risque d'être à nouveau le cas en 2011 et en 2012.

Quant à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, après la signature des accords entre la Suisse d'une part, l'Allemagne et l'Angleterre de l'autre, il convient de s'intéresser à la façon dont les États-Unis mettent en œuvre leurs injonctions et leurs ultimatums ainsi qu'aux résultats qu'ils obtiennent. Pour ma part, je n'ai jamais prêché en faveur du système Rubik, bien au contraire.

En matière de contrôle fiscal, nous devrions disposer d'indicateurs différents, afin de repérer les États qui tardent à répondre aux questions de l'administration.

Enfin, la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, dont je fais partie avec MM. Bouvard, de Courson et Brard, a été amenée à s'intéresser à la RGPP et à la RéAT. À cette occasion, nous avons pu constater que CHORUS posait encore quelques problèmes. Votre réponse sur ce sujet ne m'a donc pas convaincu.

Mme Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. Ne déformez pas mes propos : je n'ai pas cherché à minimiser les difficultés que connaît le système CHORUS. Au contraire, j'ai dit que nous passions notre temps, en lien avec des comités d'usager, à le faire évoluer, si bien qu'il tend à s'améliorer. Comme je l'ai précisé, les problèmes se résorbent au ministère de la défense et à celui de l'éducation nationale, qui l'ont mis en œuvre depuis un an. Cela prouve la nécessité de s'approprier cet outil.

Vous n'êtes pas opposé à la réforme, dites-vous. En énumérant les réformes fiscales et organisationnelles que nous avons réalisées, vous reconnaissez vous-même à quel point ce gouvernement aura, en cinq ans, changé le visage de la France, ou du moins celui de son administration. Ces réformes sont lourdes pour les agents, je le conçois bien volontiers – lorsque j'étais ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, certains de mes interlocuteurs me faisaient part de leur épuisement. Mais si l'on cesse d'avancer, on risque de susciter à nouveau des phénomènes de résistance au changement. Nous devons donc profiter de ce moment unique pour remettre tout en cause, quitte à associer les agents à ce lourd processus.

Quant à la « fongibilité asymétrique inversée » que vous avez évoquée, nous allons tout « rebaser » en 2012, si bien qu'en 2013, l'organisation sera à nouveau régulée, et les versements catégoriels séparés du budget de fonctionnement.

Nous allons, dans les jours qui viennent, dresser un grand bilan des actions menées par le ministère en matière de lutte contre la fraude fiscale et sociale. J'estime que les indicateurs, dans ce domaine, sont très satisfaisants, et j'en félicite les agents de la DGFIP.

Comme vous le savez, une directive européenne visant à renforcer la coopération administrative en matière de fiscalité a été adoptée. Si nous avons été pris de court par la signature d'accords entre les gouvernements suisse, allemand et britannique, j'attends de connaître la réaction du parlement allemand sur cette initiative. Je ne suis pas sûre, en effet, que de tels accords soient compatibles avec la directive, dont l'application est notre priorité.

L'accord que nous avons signé avec le Liechtenstein me paraît beaucoup plus intéressant, car il permet vraiment la levée du secret bancaire. Avec François Baroin, nous avons commandé un rapport sur le contenu du système Rubik, son mode de fonctionnement et la façon dont il peut s'articuler avec les principes républicains et nos exigences en matière de lutte contre la fraude fiscale. Mais de toute façon, je m'interroge, car je ne voudrais pas que de tels accords soient pour la Suisse un moyen de s'exonérer de ses obligations, ni qu'ils puissent offrir moins de garanties que celui que nous négocions avec le Liechtenstein.

M. Pierre-Alain Muet, président et rapporteur spécial. Madame, monsieur les ministres, nous vous remercions.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Valérie Pécresse, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, et de M. François Sauvadet, ministre de la Fonction publique, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 4 novembre 2011 à 15 heures) sur les missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Régimes sociaux et de retraites, Remboursements et dégrèvements et Provisions et sur les comptes d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions, la commission des Finances examine les crédits de ces missions et comptes d'affectation spéciale.

M. Thierry Carcenac, Rapporteur spécial. Je n'ai pas été convaincu par les explications données en commission élargie par Mme la ministre sur la sous-estimation chronique des crédits du titre 2. Il me semble que la présentation de ces derniers manque de sincérité depuis trois ans. La définition des crédits de titre 2 étant insincère, je ne vois pas comment éviter la mise en œuvre d'une fongibilité asymétrique inversée, que je condamne.

En ce qui concerne la diminution quasi automatique des effectifs, je considère que l'on ne tient compte, ni de la charge de travail, ni des rentrées fiscales apportées par les contrôles. En effet, la direction générale des Finances publiques, la DGFIP, rapporte de l'argent : plus on y met des moyens, mieux c'est ! De mon point de vue, la règle « du deux sur trois » – puisque dans cette direction générale, on remplace plus d'un départ à la retraite sur deux – est trop systématiquement appliquée en matière de renouvellement. D'autant que cela ne touche que les agents de la catégorie C. En ce qui concerne la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale, dont on parle de G20 en G20, je considère qu'elle reste à développer.

Pour ces raisons, j'émet un avis défavorable.

M. Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial. J'émet également un avis défavorable.

M. Marc Francina, Rapporteur spécial. Avis favorable.

M. Yves Deniaud, Rapporteur spécial. Avis favorable également.

*Conformément à l'avis favorable de MM. Marc Francina et Yves Deniaud et en dépit de l'avis défavorable de MM. Thierry Carcenac et Pierre-Alain Muet, Rapporteurs spéciaux, la Commission **adopte** les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines **sans modification**.*

*

* *

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

*Le Rapporteur spécial tient à exprimer ses remerciements
aux personnes qu'il a rencontrées.*

I.– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public :

– 21 février 2011 : MM. Philippe Parini, directeur général de la direction générale des finances publiques, M. Jean-Marc Fenet directeur de la filière fiscalité, M. Vincent Mazauric, directeur de la filière gestion publique et M. Philippe Rambal, directeur chargé du pilotage du réseau et des moyens.

– 5 mai 2011 : MM. Jean-Pierre Beysson et Jean Christophe Chouvet, Mme Isabelle Veillet, rapporteurs de la Cour des comptes (thème fusion de la DGI et de la DGCP).

– 14 septembre 2011 : M. Vincent Drezet et Mme Florence Toquet, secrétaires nationaux du SNUI – Syndicat national unifié des impôts.

– 14 septembre 2011 : MM. Jean-Yves Brun, Frédéric Liautaud et François Schmitt, secrétaire national et secrétaires nationaux adjoints de FO DGFIP.

– 20 septembre 2011 : MM. Philippe Parini, directeur général de la direction générale des finances publiques, M. Jean-Marc Fenet directeur de la filière fiscalité, M. Jean-Louis Gautier, chef de la direction du contrôle fiscal, M. Olivier Sivieude directeur de la direction des vérifications nationales et internationales (thème contrôle fiscal).

– 27 septembre 2011 : Mme. Magalie Musseau et MM. Bruno Monziols et Jean-Robert Szklarz, membres du bureau national de la CGT-DGFIP.

– 27 septembre 2011 : MM. Philippe Parini, directeur général de la direction générale des finances publiques, M. Jean-Marc Fenet directeur de la filière fiscalité, M. Vincent Mazauric, directeur de la filière gestion publique, et Mme Lise Billard, chef de service.

II.– Facilitation et sécurisation des échanges :

– 19 juillet 2011 : M. Henri Havard, Patrice Besançon, Mme Valérie Gancarz, de la DGDDI et MM. Alaric Malves et Michel Aymard, direction générale des Collectivités locales DGCL.

– 13 septembre 2011 : M. Jérôme Fournel, directeur général de la direction générale des Douanes et des droits indirects et Mme Anne Cornet chef de service budget et programmation, affaires financières et réseau comptable.

– 20 septembre 2011 : MM. Roger Marteau et Patrice Cambraye, secrétaire national et secrétaire national adjoint de la CFDT Douanes.